

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La (de)securitización en UNASUR (2008-2016). Suramérica
construyendo su dimensión de seguridad regional**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Francisco Javier Verdes-Montenegro Escáñez

Director

José Antonio Sanahuja Perales

Madrid, 2019

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGIA



TESIS DOCTORAL

La (de)securitización en UNASUR (2008-2016)
Suramérica construyendo su dimensión de seguridad regional

Autor:

Francisco Javier Verdes-Montenegro Escáñez

Director:

José Antonio Sanahuja Perales

Madrid, 2018

*A mi familia,
y en especial a mi hermana Ana María*

– ÍNDICE GENERAL –

<i>Índice detallado</i>	6
<i>Siglas y acrónimos</i>	10
<i>Listado de tablas</i>	16
<i>Listado de figuras</i>	18
<i>Prefacio</i>	20
I.) INTRODUCCIÓN	25
II.) MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO	40
III.) CONTEXTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS	140
IV.) LA (DE)SECURITIZACIÓN EN UNASUR	204
V.) CONCLUSIONES	308
VI. CONCLUSIONES EN INGLÉS	324
VII.) ANEXOS	331
VIII.) RESUMEN	358
IX.) RESUMEN EN INGLÉS	372
X.) BIBLIOGRAFÍA	384

– INDICE DETALLADO –

I. INTRODUCCIÓN

II. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

2.1. Introducción	40
2.2. Las Relaciones Internacionales en España: teorías para una sociedad internacional interdependiente que superen el etnocentrismo.....	42
2.3. Posicionamiento crítico para tiempos críticos.....	47
2.4. Un enfoque ecléctico singular que deja atrás los «grandes debates»	51
2.5. El poder a través de la Teoría del Poder Estructural revisada: TPE(r)	57
2.5.1. <i>La TPE y sus críticas: un modelo revisado</i>	58
a) La TPE: principales postulados	58
b) La TPE y la seguridad	62
2.5.2. <i>La TPE(r): críticas y revisiones</i>	63
a) El social-constructivismo como compromiso metateórico.....	65
b) Las estructuras históricas: método para la comprensión de las relaciones globales de poder.....	66
c) Los vínculos entre el poder y la gobernanza: poder institucional y poder productivo.....	69
2.6. La securitización: aproximación discursiva a la seguridad con una estructura específica	73
2.6.1. <i>Introducción</i>	73
2.6.2. <i>Una postura singular en los debates entre la ampliación y la profundización del concepto de seguridad en la post-Guerra Fría</i>	74
2.6.3. <i>La securitización: speech act y proceso intersubjetivo</i>	77
2.6.4. <i>Críticas y revisiones a la teoría de la securitización</i>	83
2.6.5. <i>Agendas abiertas sobre securitización</i>	85
2.7. De la integración regional al regionalismo comparado: el estudio de las regiones.....	90
2.7.1. <i>El regionalismo posliberal: origen y rasgos</i>	98
2.7.2. <i>Una teoría para el estudio de las dinámicas de seguridad regional de forma comparada y sin eurocentrismo: la TCSR</i>	101
2.7.3. <i>La Escuela de Copenhague en Suramérica</i>	106
2.7.4. <i>Una TCSR más social-constructivista y menos neorrealista para impulsar los análisis comparados de seguridad regional</i>	108

2.8. Una “Cosmópolis” necesaria: el “nuevo realismo” cosmopolita como perspectiva normativa.....	111
2.8.1. <i>Del estoicismo a Kant: los cimientos del pensamiento cosmopolita</i>	112
2.8.2. <i>Cosmopolitismo para tiempos de globalización</i>	115
2.8.3. <i>La seguridad cosmopolita: seguridad humana para las “nuevas guerras”</i>	122
a) Nuevas guerras.....	123
b) Seguridad humana: el concepto de seguridad cosmopolita.....	127
c) Principios y políticas de seguridad humana: la importancia del contexto regional y una respuesta “context-sensitive”	130
2.9. Conclusiones preliminares: un enfoque ecléctico para el estudio de la seguridad regional sin perder de vista el poder ni una mirada cosmopolita	137

III. CONTEXTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

3.1. Introducción	140
3.2. De las independencias a la Segunda Guerra Mundial (1810-1939).....	142
3.3. El sistema hemisférico de la guerra fría y el “viejo regionalismo” (1939-1989).....	152
3.3.1. <i>La activación del sistema interamericano y su “época dorada”</i>	152
3.3.2. <i>Hechos y omisiones: otras visiones van abriéndose paso</i>	157
3.4. La posguerra fría: diferenciación subregional en un contexto geoeconómico diferenciado y con “nuevas amenazas” (1989-2000)	166
3.4.1. <i>Redefiniendo la concepción de seguridad y (de)securitizando amenazas: geoeconomía en el Cono Sur y narcotráfico en la zona andina</i>	166
3.4.2. <i>Ajustes internos a nivel doméstico, renovación del sistema hemisférico y ampliación de las opciones extrarregionales</i>	177
(a) Nivel doméstico.....	178
(b) Nivel interamericano	180
(c) Nivel extrarregional	182
3.5. Los antecedentes de UNASUR y la cooperación suramericana de seguridad y defensa (2000-2008).....	185
3.5.1. <i>Factores endógenos</i>	185
3.5.2. <i>Factores exógenos</i>	191
3.5.3. <i>El surgimiento del CDS: factores inmediatos</i>	197

IV. LA (DE)SECURITIZACIÓN EN UNASUR

4.1. Introducción	204
4.2. La institucionalización del regionalismo suramericano (2008-2017)	205
4.2.1 <i>La institucionalización de UNASUR en su conjunto</i>	205

4.2.2	<i>La institucionalización de la seguridad y la defensa en UNASUR</i>	213
4.3.	CDS: desecuritizando entre países y conectando los dos subcomplejos	219
4.3.1.	<i>Políticas de defensa: una miscelánea de actividades</i>	224
4.3.2.	<i>Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz</i>	231
4.3.3.	<i>Industria y tecnología de la defensa</i>	234
4.3.4.	<i>Formación y capacitación</i>	239
4.3.5.	<i>Conclusiones preliminares</i>	243
4.4.	Los recursos naturales estratégicos en Suramérica: un movimiento de securitización para articular la región.	247
4.4.1.	<i>El problema y los actores securitizadores</i>	248
4.4.2.	<i>Las alternativas: más información y a la espera de propuestas</i>	251
4.4.3.	<i>La política: más incertidumbres que certezas tras los cambios internos y externos</i>	252
4.4.4.	<i>Conclusiones preliminares</i>	253
4.5.	La desecuritización de las drogas ilícitas y el desplazamiento de la seguridad ciudadana (CSPMD y CSDOT).....	256
4.5.1.	<i>Introducción</i>	256
4.5.2.	<i>CSPMD: desecuritizando el problema de las drogas</i>	258
a)	Contextualización	258
b)	Desarrollo del consejo sectorial.....	261
4.5.2.	<i>CSDOT: Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional</i>	268
4.5.4.	<i>Conclusiones preliminares</i>	272
4.6.	La cooperación suramericana con motivo de catástrofes naturales y la gestión de riesgos de desastres: la experiencia de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití y el GTGIRD.....	275
4.6.1.	<i>La Secretaría Técnica UNASUR-Haití: explorando una actuación diferenciada fuera de Suramérica</i>	275
4.6.2.	<i>La cooperación suramericana permanente en gestión de riesgos de desastres: el GTGIRD</i>	280
4.6.3.	<i>Conclusiones preliminares</i>	285
4.7.	La gestión de crisis políticas en UNASUR: ¿A quién se protege?	287
4.7.1.	<i>Conclusiones preliminares</i>	296
4.8.	El conflicto armado colombiano y los acuerdos de La Habana desde UNASUR: un apoyo a la desecuritización de la fractura interna	298
4.9.	La (de)securitización en UNASUR y su incidencia en la estructura de seguridad suramericana	302
4.9.1.	<i>Los procesos de (de)securitización y desecuritización en UNASUR</i>	302
4.9.2.	<i>La incidencia de las (de)securitizaciones en la estructura de seguridad suramericana</i>	304

V. CONCLUSIONES

VI. CONCLUSIONES EN INGLÉS

VII. ANEXOS

VIII. RESUMEN

IX. RESUMEN EN INGLÉS

X. BIBLIOGRAFÍA

10.1. Documentación de UNASUR	385
10.1.1. Consejo de Defensa Suramericano	385
10.1.2. Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa	386
10.1.3. Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional.....	388
10.1.4. Consejo Suramericano del Problema Mundial de las Drogas	389
10.1.5. Grupo de Trabajo de Gestión Integral del Riesgo de Desastres	390
10.1.6. UNASUR	391
10.1.7. UNASUR-Secretaría General	394
10.2. Bibliografía	396
10.3. Páginas web consultadas.....	431

– SIGLAS Y ACRÓNIMOS –

ABACC:	Agencia Brasileño-Argentina de Control y Contabilidad de Materiales Nucleares
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC:	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA-TCP:	Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos
ALCA:	Área de Libre Comercio de las Américas
ALCOPAZ:	Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz
ALCSA:	Área de Libre Comercio de Suramérica
ANEPE:	Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
AOD:	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC:	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASEAN:	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ATPA:	<i>Andean Trade Preferences Act</i>
ATPDEA:	<i>Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act</i>
AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
BRICS:	Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica
CADSUL:	Curso Avanzado para altos funcionarios de Defensa Suramericanos
CAECOPAZ:	Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz
CAEN:	Centro de Altos Estudios Nacionales (Perú)
CALEN:	Centro de Altos Estudios Nacionales (Uruguay)
CAN:	Comunidad Andina de Naciones

CARICOM:	Comunidad y Mercado Común del Caribe
CBA:	Cooperación Brasileño-Argentina
CDD:	Consejo de Delegadas y Delegados
CDMA:	<i>Caribbean Disaster Emergency Management Agency</i>
CDS:	Consejo de Defensa Suramericano
CECA:	Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CEE:	Comunidad Económica Europea
CEED:	Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa
CEECCOT:	Centro de Estudios Estratégicos contra la Criminalidad Organizada Transnacional
CELAC:	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CEPREDENAC:	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CIA:	<i>Central Intelligence Agency</i>
CICAD:	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CIRDN:	Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales
CICTE:	Comité Interamericano contra el Terrorismo
CIRH:	Comisión Interina de Reconstrucción de Haití
CJJEG:	Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
CMMRREE:	Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
COPOLAD:	programa de cooperación UE-AL sobre drogas
CSDOT:	Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional
CSDS:	Consejo Suramericano de Desarrollo Social
CSH:	Comisión de Seguridad Hemisférica
CSN:	Comunidad Suramericana de Naciones
CSPMD:	Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas

COPRI:	<i>Copenhagen Peace Research Institute</i>
COSIPLAN:	Consejo Suramericano de Infraestructuras y Planeamiento
CSR:	Complejo de Seguridad Regional
EES:	Estrategia Europea de Seguridad
EEUU:	Estados-Unidos
EFTA:	<i>European Free Trade Agreement</i>
EIS:	Estudios Internacionales de Seguridad
ELN:	Ejército de Liberación Nacional
Embraer:	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EPB:	Entrenamiento Primario Básico
EPI:	Economía Política Internacional
ESUDE:	Escuela Suramericana de Defensa
ESG:	Escuela Superior de Guerra
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FBI:	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FFAA:	Fuerzas Armadas
FIDA:	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMA:	Fábrica Militar de Aviones
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FOL:	<i>Forward Operating Location</i>
FOSIM:	Formulario Suramericano de Inventarios Militares
FPA:	<i>Framework Partnership Agreement</i>
GATT:	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GGT:	Guerra Global contra el Terror
GTGIRD:	Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
IAEE:	Instituto de Altos Estudios Estratégicos
IAME:	Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado

ICISS:	Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado
IED:	Inversión Extranjera Directa
IFI:	Instituciones Financieras Internacionales
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación en Agricultura
INTESA:	Informática, Negocios y Tecnología S. A
IRA:	Iniciativa Regional Andina
JID:	Junta Interamericana de Defensa
LSE:	<i>London School of Economics</i>
MADIAL:	Modelo Autónomo de Desarrollo e Integración en América Latina
Mercosur:	Mercado Común Suramericano
MCCA:	Mercado Común Centroamericano
MCCD:	Mecanismo de Coordinación y Control de Drogas
MCM:	Medidas de Confianza Mutua
MIAH:	Mecanismo Internacional de Asistencia Humanitaria
MICIV:	Misión Civil Internacional OEA-ONU
MINUSTAH:	Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
MOMEPE:	Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú
MONUSCO:	Misión de Naciones Unidas para la Estabilización del Congo
MPD:	Mecanismo de Protección de la Democracia
NOEI:	Nuevo Orden Económico Internacional
NR:	Nuevo Regionalismo
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA:	Organización de Estados Americanos
OID:	Observatorio Interamericano de Drogas
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONU:	Organización de Naciones Unidas
OPEP:	Organización de Países Exportadores de Petróleo

OSCE:	Organización de Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTAS:	Organización del Tratado del Atlántico Sur
OTCA:	Organización del Tratado de Cooperación Amazónico
PCSD:	Política Común de Seguridad y Defensa
PDVSA:	Petróleos de Venezuela S.A.
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNH:	Policía Nacional de Haití
PODECODI:	Dirección General de Políticas de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral de Bolivia
PREDECAN:	Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la CAN
PSD:	Política de Seguridad Democrática
PT:	Partido de los Trabajadores
REHU:	Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, Defensa Civil, Protección Civil y Ayuda Humanitaria del MERCOSUR
RESDAL:	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
RSGAD:	Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa
RESIM:	Registro Suramericano de Inventarios Militares
R2P:	Responsabilidad de Proteger
SELA:	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SICA:	Sistema de Integración Centroamericano
SIGRID:	Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres
SOA:	<i>School of Americas</i>
TC:	Tratado Constitutivo de UNASUR
TCSR:	Teoría de los Complejos de Seguridad Regional
TCP:	Tratado Comercial de los Pueblos
TIAR:	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TIC:	Tecnologías de la información y la comunicación
TMSD:	Tratado Marco de Seguridad Democrática

TPE:	Teoría del poder estructural
TPE(r):	Teoría del poder estructural revisada
UA:	Unión Africana
UE:	Unión Europea
UIRA:	Unión Internacional de las Repúblicas Americanas
UNASUR:	Unión de Naciones Suramericanas
UNDEF:	Universidad de la Defensa Nacional de Argentina
UNGASS:	Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre drogas
UNISDR:	Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres
UNIFIL:	Fuerza Provisional de Naciones Unidas en Líbano
URSS:	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
VANT:	Vehículo Aéreo No Tripulado
VVAA:	Varios autores

– LISTADO DE TABLAS –

- Tabla nº 1:** Mapa teórico de la disciplina en el «cuarto debate»
- Tabla nº 2:** Evolución de las dimensiones de la TPE (1975-1988)
- Tabla nº 3:** Taxonomía del poder según M. Barnett y Duvall
- Tabla nº 4:** Cinco líneas de investigación abiertas sobre securitización
- Tabla nº 5:** Comparación entre el “viejo” regionalismo y el Nuevo Regionalismo
- Tabla nº 6:** Comparativa de las “viejas” y “nuevas guerras”
- Tabla nº 7:** Evolución de los principios de seguridad humana en la UE
- Tabla nº 8:** Los congresos hispanoamericanos del siglo XIX
- Tabla nº 9:** Comparativa de la concepción tradicional de seguridad y la moderna por niveles planteada por A. Varas
- Tabla nº 10:** Caracterización de las tensiones en Suramérica (1940-1990)
- Tabla nº 11:** Adscripción ideológica de los presidentes suramericanos (2005-2010)
- Tabla nº 12:** Top 10 de los países que más préstamos han recibido por parte de China
- Tabla nº 13:** Órganos principales de UNASUR
- Tabla nº 14:** Listado de Secretarios Generales de UNASUR
- Tabla nº 15:** Los ejes de cooperación del CDS (2009-2014)
- Tabla nº 16.:** Los Grupos de Trabajo del CDS (2015-2017)
- Tabla nº 17:** Evolución de los delegados nacionales destinados en el CEED (2012-17)
- Tabla nº 18:** CNC asignado por los países suramericanos al CEED, y año de la notificación
- Tabla nº 19:** La desecuritización entre países suramericanos vía CDS
- Tabla nº 20:** El movimiento de securitización de los recursos naturales estratégicos

- Tabla nº 21:** Síntesis de las ideas en disputa respecto al problema de las drogas entre los países suramericanos y Estados Unidos
- Tabla nº 22:** Recapitulación del número de actividades del CSDOT y su nivel de cumplimiento, por ejes (2016)
- Tabla nº 23:** La desecuritización de las drogas a través del CSPMD
- Tabla nº 24:** Resumen de las crisis en las que ha participado UNASUR
- Tabla nº 25:** La securitización de la gestión de crisis en UNASUR
- Tabla nº 26:** La (de)securitización en UNASUR (2008-2016)

– LISTADO DE FIGURAS –

- Figura nº 1:** El poder estructural, estructuras primarias y secundarias
- Figura nº 2:** Teoría del poder estructural revisada: TPE(r)
- Figura nº 3:** Configuración de una estructura histórica
- Figura nº 4:** La lógica de la securitización y la desecuritización
- Figura nº 5:** La securitización como proceso intersubjetivo
- Figura nº 6:** Marco teórico-metodológico ecléctico de la tesis
- Figura nº 7:** Principales etapas del proceso de regionalización en clave suramericano
- Figura nº 8:** Cronología de los factores inmediatos que inciden en la formación del CDS
- Figura nº 9:** Evolución de las contribuciones de los países suramericanos a UNASUR, en porcentaje al presupuesto anual (2013-2017)
- Figura nº 10:** Organigrama de la estructura de seguridad y defensa de UNASU
- Figura nº 11:** Distribución de actividades del Plan de Acción del CDS, por ejes de acción (2009-2016)
- Figura nº12:** Distribución del rol de responsable y corresponsable en la implementación de actividades del eje 1 en los Planes de Acción del CDS (2009-2017)
- Figura nº 13:** Contribución de los países de UNASUR a las misiones de paz de Naciones Unidas (2013) (Número de efectivos)
- Figura nº 14:** Distribución del rol de responsable y corresponsable en la implementación de actividades del eje 2 en los Planes de Acción del CDS (2009-2017)
- Figura nº 15:** Distribución del rol de responsable y corresponsable en la implementación de actividades del eje 3 en los Planes de Acción del CDS (2009-2017)
- Figura nº 16:** Distribución del rol de responsable y corresponsable en la implementación de actividades del eje 4 en los Planes de Acción del CDS (2009-2017)

Figura nº 17: Distribución de la responsabilidad en las actividades del CDS en los planes de acción y grupos de trabajo, por países (2009-2017)

Figura nº 18: Relación entre la media del gasto en defensa y su participación en el CDS (2009-2016)

Figura nº 19: Organigrama de la estructura de seguridad y defensa de UNASUR

Figura nº 20: Distribución de la ayuda comprometida a Haití para los años 2010 y 2011 de Brasil, UNASUR y Venezuela

Figura nº 21: Modelos de triangulación de la cooperación suramericana con Haití

Prefacio

Como ciudadano politizado en la primera manifestación global contra la Guerra de Irak, en febrero de 2003, las cuestiones relacionadas con la paz y seguridad, así como la importancia otorgada a la legalidad internacional y los espacios de gobernanza multilateral, son un terreno de especial interés que ha despertado mi curiosidad desde antes de iniciar los estudios universitarios.

Con una inclinación por las relaciones internacionales a través de uno de los periodos más intensos para el multilateralismo y la política exterior española¹, poco a poco voy reconduciendo mis preocupaciones y lecturas hacia el área latinoamericana. De esas latitudes llegaban experiencias de dignidad y emancipación con un elemento común: desmontar el T.I.N.A. (*There is no alternative*, o no hay alternativa en español), mostrando las posibilidades de otros mundos posibles que han tratado de construirse desde la Selva Lacandona hasta Portoalegre, pasando por Cochabamba, y un amplio número de lugares que atraviesan esas latitudes.

A partir de esas inquietudes previas, y tras sumergirme durante los estudios de licenciatura en las corrientes cosmopolitas neokantianas, en el último año de carrera se me brinda la posibilidad de disfrutar de la asignatura de “Cooperación para el desarrollo” que imparte José Antonio Sanahuja en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es *vox populi* por aquellos que hemos tenido la ocasión de compartir esas clases con dicho docente, lo que es salir del aula con la sensación de haber experimentado en nuestras carnes el significado de una “clase magistral”. El resultado tras cada sesión es que no solo has aprendido durante la misma, a través de un conjunto de lecturas y materiales audiovisuales trabajados previamente por él, sino que disfrutas durante el proceso, y te quedas con ganas de indagar más por tu cuenta. Lograr despertar –o avivar– la curiosidad del alumnado es uno de los principales retos que tiene un docente, y desde luego José Antonio Sanahuja lo consigue como pocos.

Tras haber compartido el camino que lleva a la presentación de una memoria de tesis doctoral con varios compañeros y compañeras, uno se da cuenta de lo importante que es afrontar ese viaje con el tutor adecuado. En mi caso tuve la buena fortuna de poder hacerlo con el mismo profesor que me había fascinado durante las clases de “Cooperación para el desarrollo”. En una de las sesiones de esa asignatura dedicada a la reorientación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española tras la “crisis de los cayucos” de 2006, puso a disposición de cualquier interesado una serie

¹ Durante esas semanas en las que millones de personas salimos a la calle para expresar nuestro rechazo a la inminente invasión de Irak, son imborrables dos imágenes: por un lado, la de Hans Blix, jefe de los inspectores de Naciones Unidas para Irak, advirtiendo que no se habían hallado armas de destrucción masiva. Y por otra, la decisión tomada por el “cuarteto de las Azores” a pesar de las peticiones del primero de proseguir con las inspecciones. Casi quince años después, sus importantes consecuencias todavía se perciben en Irak y en el resto de la región, y el “informe Chilcot” (o *Iraq Inquiry*) puso en evidencia los esfuerzos del presidente del Gobierno español en aquel entonces, José M^a Aznar, y su homólogo británico, Tony Blair, en dotarlo de una apariencia de legalidad y legitimidad. El principal cometido de Aznar fue, aprovechando el asiento rotatorio de España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en ese periodo, tratar de aprovechar la influencia de nuestra diplomacia en América Latina, para presionar a los dos países latinoamericanos con presencia en ese órgano, México y Chile.

de materiales que había recopilado, por si alguno queríamos trabajar sobre ellos. Dejado el anzuelo, piqué. Y ahí empezó mi colaboración con él, y mis primeros pasos en la investigación.

Un año más tarde, sabiendo que el propio Sanahuja formaba parte del profesorado del Máster de Relaciones Internacionales en la Facultad, no tuve dudas al matricularme en las dos asignaturas que él impartía: “Relaciones Internacionales de América Latina” y “Procesos de integración regional en América Latina”. Y es precisamente en esas clases, durante el curso 2009-2010, en las que se va fraguando el interés por la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR. En ello también ayudó los primeros desarrollos que venían registrándose en este organismo emergente a escala suramericana, con unos avances significativos en sus primeros meses de recorrido.

La impronta de José Antonio Sanahuja está pues presente en todo el proceso previo a la elección del objeto de estudio, y en su propio desarrollo y resultados, como se verá más adelante. Sobra dejar patente que los errores que se encuentren en la presente memoria son achacables a quien firma la misma. Personalmente, solo puedo sentir y expresarle mi gratitud por las oportunidades y los consejos que me ha dado para seguir formándome como docente e investigador en estos más de ocho años de colaboración. También por los comentarios pormenorizados y las recomendaciones a todos los borradores que le he hecho llegar de esta investigación, y otros en paralelo.

Una de las personas que desprende más sabiduría en sus discursos al inicio de siglo XXI, el expresidente uruguayo Pepe Mujica (2016), afirma que el gran desafío de la enseñanza del futuro no solo depende de la capacidad que tengan los maestros y profesores sino también de su grado de compromiso para trabajar sobre las cabezas y los corazones de las generaciones que vienen. Desde luego, mi sentido reconocimiento para ti, José Antonio, por ir sobrado de capacidades y ser un ejemplo de ese compromiso dentro y fuera de las aulas. Tu rigurosidad y honestidad intelectual, deja el listón muy alto para los que te seguimos.

Dicho esto, en los siete años de investigación de tesis doctoral, y doce como morador del Campus de Somosaguas que me descubrió por azares del destino Gloria Álvarez, las deudas y reconocimientos que acumula uno en este tiempo son múltiples y de calado hacia otras personas. Algunas de ellas, incluso vienen de atrás.

Así, tras más de una década de estudio en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, es difícil abstraerse de la suerte que ha tenido uno al coincidir con un amplio elenco de personas que han enriquecido el día a día en las diferentes etapas del sistema universitario español que llevan hasta la presentación de esta memoria, y que han traducido este largo proceso en una cotidianeidad grata y plena.

Empezando por los compañeros y compañeras de la Licenciatura que inicié en 2004 (Ramón Espinar, Fran Casamayor, María Ayllón, Jose Aravaca, Rebeca Rodríguez, Pedro Limón y Pedro Rodríguez), pasando por los del Master en el curso 2009-2010 (María nuevamente, Fer, Xavi, Elsa, Marina, Moisés, Lorenzo, Miriam, Alejandro, Diego, Lorenzo, Anabel, etc.). Del año de *Erasmus* en Ginebra, que consolidó el interés por profundizar en las relaciones internacionales gracias a las

asignaturas que pude escoger en la Universidad de Ginebra y el *Graduate Institute*, imposible olvidarme de la hospitalidad y gentileza de Helene Rudin. De esta primera etapa universitaria tampoco puedo dejarme a los distintos compañeros de las cinco temporadas en el equipo de baloncesto de la Facultad y las dos en el de la universidad, en especial a Javi Huertas, con el que compartí ambas experiencias. Y ni mucho menos a Laura Vergara, mi compañera durante esos primeros años de aprendizaje y vida en Madrid.

Ya con el doctorado en marcha, mi recuerdo a los compañeros y compañeras de la Asamblea de Tercer Ciclo, con los que pusimos en marcha iniciativas que trataban de contrarrestar, en colectivo, las carencias a las que se ha visto sometida la universidad pública en los tiempos de recortes y austeridad que se abrieron paso en 2010. Algunos de esos proyectos colectivos todavía siguen vivos, como por ejemplo la lista de correo “3C”². Mil gracias por ese acompañamiento, tan sano y enriquecedor, a la familia amplia de “Sociópolis”: Alba Artiaga, Álvaro Briaes, Tomás Cano, Conchi Castrillo, Gibrán Cruz, Carlos López, José Medina, Christian Orgaz y Javier Ruja.

También a mis compañeros de activismo dentro y fuera de la Facultad, una parte clave en mi formación teórico-práctica. Tanto a los de ATTAC-UCM, como a los de L.U.I.S. y Juventud Sin Futuro, coincidiendo con muchos de ellos varios de estos espacios, y en las plazas de la inolvidable primavera democrática de 2011. Entre todos ellos, mención especial a Miren Alonso, Ángela Vázquez, Lucía Quiroga, Marina Montoto, Miguel Luna, Alberto Tena, Alberto Miranzo, Víctor Luque y Eduardo Garzón.

A mitad de camino entre el activismo y la academia, cómo no mencionar la experiencia en la revista *Relaciones Internacionales* (www.relacionesinternacionales.info). En ella entré de la mano de Ari Jerrems, junto con Marina Díaz, como una primera experiencia de colaboración con los compañeros y compañeras de la Universidad Autónoma de Madrid. Y unidos por un interés común en la labor de leer, debatir, difundir y desarrollar la teoría de las Relaciones Internacionales de habla hispana, en especial desde los enfoques críticos. Mi gratitud a todos aquellos con los que he compartido esa experiencia fundamental en mi formación, y tan poco reconocida bajo los criterios del sistema universitario actual. En especial a la propia Marina y a Ari, así como a Sergio Caballero, Carlos Tabernero, José Luis de la Flor, Jorge Reig, Jorge Estévez, Alice Martini, Mariana S. Leone, Melody Fonseca, Elsa González y Andrés Mendioroz. También a los profesores Paco Peñas e Itziar Ruiz-Giménez por participar en esos proyectos y colaborar en ellos.

Del periodo de doctorado como tal, y gracias a una beca de formación de personal investigador (FPI) de la propia universidad (2012-2014), dos espacios han sido claves. Por un lado, el propio departamento de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Facultad al que he estado vinculado, y el cuerpo de profesores que lo nutre. En especial, mi gratitud a Celestino Del Arenal, Paloma González del Miño e Isaías Barreñada por las oportunidades que me han brindado de volcar en un aula, gracias a la *venia docendi*, los primeros

² Lista de distribución para intercambiar información de interés y dudas entre doctorandos e investigadores: ayudas, becas, llamadas a contribuciones de revistas, etc. En un primer momento impulsada por estudiantes de doctorado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, y abierta a cualquier persona interesada.

resultados de mi investigación. También a Carlos de Vega por la beca de colaboración que pude disfrutar en el mismo departamento durante el último año de Licenciatura, y que supuso mi primera vinculación formal al mismo. Por supuesto, no puedo dejar de mencionar a mis compañeros en el despacho de investigadores: Manuel Iglesias, Zaky Samy, Carlos González, Eric Pardo y Victoria Rodríguez. Y a una “heroína” en la biblioteca de la Facultad: Esther Ponce.

El otro lugar imprescindible es el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Desde que empecé con la beca de colaboración en 2010, me he sentido acogido por un grupo de gente que deja huella. Desde los que me acompañaron en la primera sala (“la pecera”) a la posterior (“el acuario”), sin olvidarme de los que estuvieron de paso. Con un singular recuerdo de estos años, las comidas en familia del comedor de Psicología. Muchas gracias a Héctor (Chispa), Mariu, Laura, Borja, Raúl, Guille, Pablo, Nacho, Antonio, Manu, Celia, José Miguel, Hernán, Fernando, Tamires, Damián, y el equipo humano que lo ha compuesto en este tiempo, en especial a Carlos González, Toñuca, Javier Fernández, José Americo y Azucena Bellón. También a sus directoras mientras he desarrollado mi tesis doctoral, Esther Del Campo e Isabel Álvarez, por su apoyo, entrega y cercanía.

De los tres meses transcurridos en Buenos Aires para realizar el trabajo de campo de esta investigación, no puedo dejarme a Natalia Tini, por el apoyo y la ayuda desde antes de llegar, al aterrizar, y durante todo el periodo allá. También a Leiza Brumat y al “canario” Lucas Villalba, por ayudarme a conocer otros lugares y otras gentes fuera de la universidad. Respecto a esta última, mi agradecimiento a Rut Diamint por acogerme en la Universidad Torcuato Di Tella.

En la recta final de esta andanza, quiero dejar patente también las facilidades y comprensión de Juan Antonio Delgado, al permitirme conciliar las obligaciones laborales con las académicas. Consciente de las interrelaciones entre ambas, y respetando mi única exigencia antes de aventurarme a dar el paso. Aunque apenas llevamos un año trabajando juntos, siento que más que un jefe, es ya un amigo. También a Julio Rodríguez, y los compañeros del Área de Paz y Seguridad.

Y como persona que ha acompañado este proceso desde sus primeros pasos hasta los últimos, no puedo olvidarme de Pau Escales. Gracias por cada lectura atenta de los borradores, por los comentarios y las charlas, por escuchar y por compartir. Como tú siempre has dicho, eso último es vivir.

Para acabar este concentrado de imprescindibles reconocimientos, no puedo faltar mi gratitud infinita a la familia, pareja y amigos que me han acompañado —y soportado— en los mejores y peores momentos de este proceso. En especial a Cris, que ha sufrido los “daños colaterales” en el día a día. Si de todo este camino obtengo algún fruto, espero compartirlo contigo. Mientras, el aprendizaje emocional a tu lado y nuestras conversaciones, pese a no reconocerse en diplomas ni títulos académicos, no los cambio por nada.

Tampoco puedo dejarme a mi madre y mi padre, Paquita y Arturo, por dar siempre todas las facilidades a su alcance para que pudiera realizarme como persona gracias a una educación. También a todos mis amigos con los que he compartido

menos momentos de los que hubiese querido en los últimos años (Jordi, Philippe, Diego, Sergio, Miguel, Jokin, Jose, Paco, Guardi, Boti, Lorenzo, etc.).

Mis últimas palabras de reconocimiento se las quiero dedicar a mi abuela Francisca, que falleció este último año y de la que no me pude despedir como se merecía. A mi tercera abuela, Mimi, que me acogió con su cariño inagotable en mi regreso a Madrid, conviviendo diez años que son imborrables para ambos. Y a mi hermana Ana María, porque sin ella, mis inquietudes y sensibilidad serían muy distintas.

Somosaguas, diciembre de 2017

— PARTE I: INTRODUCCIÓN —

La interpretación de nuestra realidad con esquemas ajenos sólo contribuye a hacernos cada vez más desconocidos, cada vez menos libres, cada vez más solitarios. (...) creo que los europeos de espíritu clarificador, los que luchan también aquí por una patria grande más humana y más justa, podrían ayudarnos mejor si revisaran a fondo su manera de vernos. La solidaridad con nuestros sueños no nos haría sentir menos solos, mientras no se concrete con actos de respaldo legítimo a los pueblos que asuman la ilusión de tener una vida propia en el reparto del mundo.

(García Márquez, G., 1990 [1982])

¿Cómo se articula una cooperación regional en materia de seguridad y defensa a escala suramericana en el siglo XXI? ¿Para quién? ¿Qué amenaza/s/riesgo/s se identifica/n? ¿Con qué resultado/s? Estas interrogantes dan origen a este trabajo, centrado en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Como se verá, tras unos primeros intentos en los noventa y unos antecedentes directos desde los 2000, este organismo de diálogo, cooperación y concertación regional con carácter multidimensional se puso en marcha en 2008 por parte de los 12 países suramericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. A continuación, sin embargo, se tratará de trascender ese caso de estudio para dar respuesta a otras cuestiones de fondo relevantes para el estudio de las relaciones internacionales, como es el triángulo conceptual que enlaza tres nociones esencialmente disputadas como las de seguridad, regionalismo o poder.

Así, el principal objetivo es analizar la construcción del pilar de seguridad y defensa en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), e indagar en qué medida éste ha incidido en la estructura de seguridad suramericana desde su creación. Como experiencia de cooperación regional integrada por el conjunto de países suramericanos, UNASUR es una de las expresiones más claras de un regionalismo emergente en América Latina a finales de los 2000, calificado según algunos expertos como “posliberal”³ (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009) “heterodoxo” (Van Klaveren; 2012) o “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Pese a la parálisis o aletargamiento en la que se encuentra desde principios de 2017, al no haberse consensuado un sucesor de Ernesto Samper como Secretario General, y su progresivo estancamiento en un escenario de cambios en la región, tanto de carácter económico como político (Celi, 2017; Frenkel, 2017), UNASUR ha sido de los organismos regionales que más ha avanzado en su cooperación regional desde su creación en 2008, comparado con otras experiencias regionales latinoamericanas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-

³ Tal y como establece la nueva ortografía de la lengua española, se recomienda el uso del prefijo “pos” en lugar de “post-”, por ello en adelante se sigue esa denominación para la denominación de este tipo de regionalismos.

Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Alianza del Pacífico.

De las distintas dimensiones de cooperación que aborda UNASUR, la de seguridad y defensa es junto con infraestructuras y salud, la que más ha progresado desde su puesta en marcha. En especial, la cooperación en materia de defensa, que se analizará en extenso a través de su Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Este es uno de los ejemplos paradigmáticos de cooperación sectorial del regionalismo posliberal y de la propia UNASUR.

Suramérica es una región con una conflictividad interestatal a todas luces baja en términos relativos al resto de regiones en el mundo. Exceptuando el conflicto armado colombiano, no se dan conflictos similares en el continente, alejándose así de contextos como los que registran otras áreas como África, Asia u Oriente Medio⁴ (ECP; 2017). Ahora bien, paradójicamente, esa escasa conflictividad se acompaña con unas cifras de mortalidad y violencia relativamente elevadas que obligan a una aproximación acorde.

La seguridad —o más bien su reverso y sus carencias—, es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía latinoamericana, tal y como se refleja en las encuestas regionales de los últimos años. Como se observa en el anexo 1.1., si el “desempleo” era la preocupación por excelencia en la región durante los noventa y el primer lustro de principios de siglo, la “delincuencia” ha ido ganando terreno como principal problema que se identifica en la región, pasando de un 5% en 1995 al 28% en 2011. Desde 2009-2010 está en la cabeza entre las preocupaciones que se señalan en las encuestas y, aunque las problemáticas económicas no quedan del todo relegadas, sobre todo si se agrupan varios ítems⁵, hoy por hoy no se puede negar la relevancia y el peso que tienen las cuestiones de seguridad para la agenda política de la región (Cué, 2016; Martínez, 2016; Latinobarómetro, 2012 y 2016).

Junto con la desigualdad, la inseguridad es uno de los problemas transversales en América Latina, si bien su incidencia varía considerablemente en función de las subregiones, los entornos urbanos y rurales, o las interrelaciones con rutas y redes de tráfico ilícitos que operan en la región. Lo que es común a todas ellas es el deterioro que se viene registrando, lo que obliga a una reflexión sobre la materia profunda y a todos los niveles. El coste que tiene para la región tiene varias caras: no es sólo desde un prisma subjetivo, en cuanto al miedo y vulnerabilidad que genera en la ciudadanía en lo cotidiano, sino también, sin ir más lejos, el coste que ocasiona para las arcas públicas de los Estados y, a la postre, para el propio impulso de un mayor bienestar en la región. A los gastos directos para los presupuestos nacionales (cuerpos y fuerzas

⁴ Según el Anuario *Alerta!*, en 2016 se registraron 33 conflictos armados, de los cuales 32 seguían activos al finalizar el año. La mayoría se concentró en África (con 13 conflictos registrados) y Asia (con diez), seguidos por Oriente Medio (seis), y Europa (tres). Además, el único conflicto armado que se registra en Suramérica (y América en su conjunto), el conflicto colombiano, descendió a su nivel mínimo de violencia en 52 años (ECP, 2017: 29).

⁵ En el informe del Latinobarómetro de 2016 se considera como problemas económicos (37%) los siguientes ítems: “desempleo” (16%), “economía” (11%), “desabastecimiento” (4%), “alza de precios” (3%) y “pobreza” (3%). En cambio, para delincuencia (25%) se incluyen “pandillas” y “violencia”.

de seguridad del Estado, sistema judicial, sistemas penitenciarios, etc.), hay que añadir el coste de oportunidad que supone el retraimiento de la inversión privada, nacional o extranjera, y en lo relativo al sector público, la menor disponibilidad de recursos para invertir en otras partidas clave para el desarrollo de los países (educación, sanidad, etc.), y las implicaciones que se derivan de la “privatización” de la seguridad en muchos de estos países. La mejora de las capacidades institucionales y la generación de una mejor gobernanza multinivel son algunas de las líneas de trabajo que más se repiten en los informes especializados (CAF-RED, 2014; PNUD, 2014).

Teniendo en cuenta el carácter global y regional de muchas de las problemáticas de seguridad que afectan a la región, como por ejemplo el crimen organizado transnacional (personas, drogas, armas, etc.) o el cambio climático, es preciso preguntarse qué rol se está cumpliendo desde esos niveles respecto a esta cuestión. En ese sentido, la novedad que aporta UNASUR en tanto que expresión regional que, a diferencia del regionalismo previo, aborda con más énfasis la cooperación en seguridad y defensa es un aspecto a valorar, y por el que merece la pena detenerse a analizar su desarrollo. Máxime, habida cuenta de la hipótesis a la que apuntan algunos expertos en torno a la intensificación de las dinámicas de seguridad regional en el contexto de posguerra fría (Buzan y Waever, 2003).

Esta problemática coincide además con el cambio de ciclo que se observa en la región, que se percibe tanto en la esfera académica como política, Cambio de ciclo que es fruto de la crisis económica que ha afectado a la región desde 2014 debido a la caída del precio de las *commodities* y el enfriamiento del crecimiento en China, así como por la crisis política fruto de la pérdida de confianza en las instituciones a raíz de escándalos de corrupción (Ayuso y Villar, 2016). El impulso al regionalismo ha sido para muchos uno de los resultados más claros del momento “progresista” en Suramérica, simultáneo a un momento histórico de creciente regionalización y (pos)globalización (Acharya, 2014; Sanahuja, 2017b). A través de estos nuevos esquemas regionales se rediseñan los mapas y estrategias del regionalismo latinoamericano, configurándose con ello un nuevo patrón geopolítico (Sanahuja, 2017a). Así, el análisis de esta problemática permite profundizar en el desarrollo e impacto que ha tenido este regionalismo suramericano en una de las dimensiones, la seguridad y defensa, que no recibía tanta atención por parte del regionalismo “abierto” de los noventa.

Conviene no perder de vista que a tenor de la experiencia en el ámbito de la integración regional, y de las experiencias en otras áreas geográficas, los Estados son especialmente recelosos a la hora de cooperar en el ámbito de la seguridad y la defensa. Más allá de las clásicas brechas entre la retórica y la praxis en las experiencias regionales, y sin perder de vista el fuerte nacionalismo que ha predominado en los gobiernos de la región (Stefanoni, 2016), es oportuno preguntarse en qué medida se ha desarrollado este regionalismo “posliberal”, recurriendo a su organización por excelencia y una de sus dimensiones paradigmáticas, como es la de seguridad y la defensa.

Retomando la idea de la “Nueva Línea de Tordesillas” que acuñó Alfredo Valladão (2007) para referirse a una región que se divide entre un modelo “Atlántico” y

“Pacífico”, cabe preguntarse igualmente en qué medida se plasma en la cooperación suramericana en materia de seguridad y defensa. Teniendo en cuenta que esta afectaría tanto a nivel político, económico, de estrategia de política exterior, como del propio regionalismo. Como señala Sanahuja (2013a: 99-100), esta fractura ha estado arraigada en algunos medios de comunicación, bancos de inversión, consultoras e, incluso, entre algunos think-tanks y académicos. Así, según Andrés Malamud, este representaría un clivaje de fragmentación de carácter político, que diferencia entre políticas públicas que “se cierran y otras se abren”. Por un lado se encontraría el modelo Atlántico asociado al proteccionismo de mercados grandes y geográficamente distantes de las potencias mundiales, como es el caso de Argentina o Brasil; y por otro el modelo Pacífico de mercados pequeños o demasiado interdependientes con el centro de la economía internacional, como Chile o Perú (Malamud, 2016:2). ¿Hasta qué punto se ha plasmado esta fractura o clivaje en los primeros pasos de la cooperación sectorial en materia de seguridad y defensa por parte de UNASUR?

Parece abrirse una nueva etapa en la región con las victoria de la Mesa de Unidad Democrática en las elecciones parlamentarias venezolanas celebradas el 6 de diciembre de 2015 — el primer triunfo electoral de una opción externa al chavismo en 17 años—; la llegada a la Casa Rosada de Mauricio Macri pocos días después en Argentina —primer presidente no peronista desde los ochenta—; y la destitución de Dilma Rousseff a través de un *impeachment* seis meses después, el 31 de julio de 2017, —poniendo fin a 14 años de gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). Ante los virajes anunciados en materia de política exterior, y por ende, en los organismos regionales en los que se participa, es oportuno analizar en qué medida se está plasmando en la región ese nuevo ciclo, y en qué medida está afectando a un organismo paradigmático del periodo anterior como UNASUR. En ese sentido, es importante delimitar el espacio de despliegue de ese ciclo previo que fue eminentemente suramericano (Tokatlian, 2016a), y las limitaciones que se encontraron.

A este respecto, merece la pena tener en cuenta la siguiente afirmación de José Antonio Sanahuja: “*10 years after the start of the newest Latin American regionalisms that followed the open regionalism cycle, they remain a complex and puzzling issue, and the discussion of their status, outcomes, constraints, and future prospects still implies a highly relevant analytical and political task* (Sanahuja, 2017a:103). Se tratará de aportar algunas respuestas a ello desde el ángulo que aportan los desarrollos —y omisiones— que ha registrado UNASUR en la dimensión que nos ocupa.

Como se señaló, esta tesis también pretende responder a cuestiones teóricas que trascienden al caso de estudio que se aborda. Desde un prisma teórico, en las últimas décadas los estudios sobre seguridad han dado pie a debates profundos sobre el propio concepto de seguridad, y han proliferado nuevos enfoques con diferencias ontológicas y epistemológicas sustanciales (Buzan y Hansen, 2009). La concepción de seguridad que aquí se adopta es de carácter discursivo e interpretativista, y trata de aprovechar las herramientas analítico-conceptuales que ha aportado la Escuela de Copenhague a través de la teoría de la securitización que se desarrolla en *Security: a New Framework for Analysis* (1998).

En América Latina, como plantean Kacowicz y Mares (2015), han tenido lugar debates amplios sobre seguridad regional, y las discusiones en torno a sus dinámicas y gobernanza son un aspecto relevante en lo que respecta a sus relaciones internacionales. Si se toma en consideración las teorías sobre la seguridad regional en esta región, se constata una tendencia a compaginar distintas corrientes teóricas que se aproximan al estudio de las dinámicas de seguridad regionales y la gobernanza regional con resultados mixtos. En este sentido, conviene hacerse eco de la siguiente afirmación: *“The current trend in regional studies is to combine different conceptions, such as regional security governance, including regime complexity, security community, and multilevel security governance, with mixed results”* (Serbin y Serbin Pont, 2015).

Dada esa heterogeneidad teórica y las hibridaciones que se registran en el estudio de la gobernanza de la seguridad regional, cabe explicitar que en este caso se ha optado por un enfoque teórico que, siguiendo algunas premisas de la Escuela Española de Relaciones Internacionales, y desde una base normativa cosmopolita, ha articulado un marco conceptual y un modelo interpretativo en torno a los tres conceptos clave para el trabajo: poder, seguridad y regionalismo. Fruto de esta indagación teórica, se ha construido un enfoque que con ciertas dosis de eclecticismo trata de ir más allá del clásico debate entre paradigmas que ha predominado en las Relaciones Internacionales, al mismo tiempo que se realizan conexiones entre teorías habitualmente separadas, aspirando lograr con ello un mayor acercamiento a la práctica política.

Antes, conviene tener presente la siguiente afirmación de la Escuela de Copenhague: *“regional integration among some members of a [security] complex will transform the power structure of that complex” (...)* power relativities are in constant motion, and even patterns of amity and enmity shift occasionally. Extrapolando esta misma afirmación al ámbito del regionalismo, los mismos autores plantean la siguiente pregunta un poco más adelante: *The key question is, do such changes work to sustain the essential structure or do they push it toward some kind of transformation?* (Buzan et al., 1998:12-13). Por ello, además de ahondar en los procesos de securitización y desecuritización que operan a través de UNASUR, se tratará de completar el análisis valorando qué cambios han producido éstos mismos procesos en la propia estructura de poder suramericana. En ese sentido, se atenderá a las implicaciones que conllevan estos en términos del debate agencia/estructura, y tomando en consideración tanto las capacidades materiales como elementos ideacionales (Caballero, en prensa).

Si nos aproximamos al triángulo conceptual que orienta el trabajo y empezando por la noción de poder, esta está enraizada en la propia disciplina de las Relaciones Internacionales desde sus primeros debates a principios del siglo XX. En este caso en particular, esta tesis parte de ontologías del poder que trascienden la conceptualización tradicional de la misma como poder relacional basado en capacidades, para lo que se asume una versión revisada de la teoría del poder estructural (TPE) de Susan Strange. De este modo, se asume *ab initio* una ontología transnacional de ese concepto que se articula en torno a un modelo analítico que se desglosa en cuatro dimensiones, entre las cuales una es la de seguridad. Precisamente la TPE no llegó a desarrollar ampliamente la dimensión de seguridad

como tal, por lo que esta es una de las contribuciones del propio trabajo, al mismo tiempo que en la misma se incluyen unas revisiones al planteamiento primigenio, basadas en un primer momento en unas observaciones realizadas por Roger Tooze (2000a y 2000b) y José Antonio Sanahuja (2008).

En lo que respecta a la concepción discursiva de la seguridad, pareció especialmente apropiada para entender la construcción de la dimensión de seguridad y defensa por parte de un agente emergente, como en este caso UNASUR. A diferencia de otras aproximaciones de seguridad objetivas y subjetivas, adoptando el enfoque de la securitización se amplía el abanico de preguntas que un investigador se plantea. Más allá de cómo se responde a una amenaza —objetiva o subjetiva—, la principal pregunta que se realizan las aproximaciones más clásicas, a través del enfoque de la securitización cabe formularse otra serie de interrogaciones como, por ejemplo, quién identifica esa amenaza, por qué, para qué/quién, y con qué resultado (Buzan et. al., 1998).

Además, esta aproximación, acuñada a finales de los noventa por parte de Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde; se ha afianzado en los últimos años con un aparato conceptual basado en una epistemología reflectivista. Así, la misma supone una aproximación singular e intermedia dentro de los debates que se dan en los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS) entre visiones ampliadas (*broadening*) y restringidas (*narrowing*) del concepto que orienta la subdisciplina. Este enfoque teórico ha sido asumido por un amplio número de trabajos posteriores, muchos de ellos realizando críticas y revisiones que serán expuestas más adelante, enriqueciendo con ello el potencial analítico de la propia teoría (Verdes-Montenegro, 2015a).

Vinculando los conceptos de seguridad y regionalismo, un trabajo posterior de la misma Escuela de Copenhague, *Regions & Power* (2003), trata de dar un paso más aportando un marco teórico-metodológico para el análisis de dinámicas y estructuras de seguridad regional: la Teoría de los Complejos de Seguridad Regionales (TCSR). Como sus autores plantean, nuevamente Buzan y Wæver, la metateoría en la que se basan para esta TCSR es la propia teoría de la securitización. La pretensión que persiguen es dar respuesta a dos desafíos de las teorías sobre regionalismo: evitar sesgos eurocéntricos y tratar de aportar herramientas para un análisis comparado (Buzan y Wæver, 2003; Soderbaum y De Lombaerde, 2013).

Para el caso suramericano, Buzan y Wæver consideran que este se integra por dos subcomplejos, el Cono Sur y la zona andina, conectados pero crecientemente diferenciados en un complejo de seguridad estándar. Como apunta Jorge Battagliano (2015b), este escenario de fragmentación regional entre dos subcomplejos, es uno de los rasgos más destacados en la literatura sobre seguridad para distinguir la subregión andina de la del Cono Sur (Bonilla 2003; Gaspar 2003; Hirst 2004; Kahhat 2008; Mares 2008). Por lo tanto, en el caso de Buzan y Wæver y su aplicación de la TCSR al caso de la región suramericana, se reproduce esta tendencia de fragmentación entre los dos subcomplejos y su hipótesis de que ésta se agravaría a futuro.

Además de la influencia de las relaciones con Estados-Unidos en la región, se destaca la importancia de Mercosur en ese momento, no sólo por sus avances en

materia económica sino también por su influencia en la reconfiguración política y de seguridad. En este sentido, la narrativa que justifica el impulso de este proyecto de integración y de la cual se hacen eco es, por un lado, la defensa de la democracia, y por otro, la necesidad de integrarse económicamente para no quedar aislados en flujos económicos cada vez más internacionalizados y globalizados.

Asimismo, Buzan y Wæver tienen en cuenta otros dos discursos asociados con Mercosur con una lógica de seguridad: *In one part, it avoids conflict and defends the invaluable gain in local stability that an improved Argentine-Brazilian relationship creates. And in the other part it creates an interregional and global security argument for South America: only with a desecuritized relationship between Argentina and Brazil and a credible Mercosur can they (and not least Brazil) act vis-à-vis others (read: the United States) with the power of a region* (Buzan y Wæver, 2003: 327).

Cabe apuntar que desde que se acuñara la TCSR por parte de Buzan y Wæver, pese a la proliferación de contribuciones en los últimos años que abordan problemáticas en torno a la seguridad regional en América Latina, paradójicamente, no ha habido excesivos trabajos que hayan ahondado en las dinámicas de seguridad regional suramericanas a través de este planteamiento teórico que permite adoptar una mirada comparada. Entre las escasas aportaciones que sí lo han hecho cabe destacar las aportaciones de Arlene B. Tickner sobre la regionalización de la crisis colombiana y la política militar de EEUU a través del Plan Colombia (2006, 2015), o las de Andrea Oelsner referidas al subcomplejo del Cono Sur, ahondando en el desarrollo e incidencia de Mercosur (2009).

Otros trabajos que también han adoptado la TCSR son los de Teixeira (2010), Fuccile y Pereira, y Abdul-Hak (2013). En el caso de Teixeira, sí tiene en cuenta la TCSR al analizar las transformaciones internas que operan en el Complejo de Seguridad suramericano que se derivan de la puesta en marcha de Mercosur y UNASUR, aunque en este último caso con apenas dos años de recorrido por lo que el nivel de desarrollo del organismo suramericano estaba todavía en una fase embrionaria en la que no se contemplaba apenas la institucionalización que posteriormente se ha puesto en marcha (Teixeira, 2010).

Fuccile y Pereira, por su parte, plantean una revisión de la TCSR aplicada al caso suramericano, tomando en consideración el surgimiento de UNASUR. A diferencia de Buzan y Wæver, argumentan que la categorización que corresponde al caso suramericano es de complejo de seguridad centrado, siendo el único caso empírico en el cual la potencia unipolar —Brasil en este caso— no es una potencia global. Tanto en esta aportación, como otra más reciente de Fuccile (2016), e incluso la de Neves Abdul-Hak (2013), no sólo no se trabaja con la meta-teoría de la securitización, sino que se restringen al caso del CDS y desde el punto de vista de Brasil.

Han transcurrido casi quince años desde la publicación de *Regions and Power*, y con la emergencia desde entonces del llamado regionalismo “posliberal”, en especial la UNASUR como mecanismo regional que más avances ha registrado en estos años. Por ello parece oportuno profundizar en los procesos de securitización que se han

producido a escala regional en el complejo de seguridad suramericano con la emergencia de este organismo, y analizar qué transformaciones internas se han producido en este complejo con su puesta en marcha, qué actores securitizadores se identifican, y cuáles han sido los objetos de referencia. Con ello, además de ajustarse a la nueva cartografía regional suramericana, se responde a la demanda de estudios más “micro” que atendieran a las dinámicas de securitización y desecuritización (Buzan y Wæver, 2003), así como al análisis de la comunidad de seguridad suramericana tras la puesta en marcha de la UNASUR y su incidencia en la estructura de seguridad suramericana.

Por lo tanto, la pregunta que orienta este trabajo de investigación es la siguiente: ¿Cómo se ha desarrollado la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR desde su institucionalización a través del primer consejo sectorial (CDS)?

De esta se derivan otras interrogantes que pretenden responderse:

¿Cuáles son los procesos de securitización y desecuritización que se han desplegado en este organismo suramericano? ¿Qué amenazas se han identificado? ¿Quién es el actor securitizador de esa/s amenaza/s? ¿Cuál es el objeto –y el sujeto– de referencia? ¿Qué incidencia ha/n tenido la securitización y desecuritización desplegada en UNASUR?

De estas preguntas se derivan los siguientes objetivos de investigación:

1. Analizar la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR a través de la teoría de la securitización.
2. Estudiar en cada proceso de securitización y desecuritización que ha operado en UNASUR los elementos constitutivos de los mismos (actor securitizador, amenaza/problemática, el objeto de referencia) para profundizar en esta dimensión y su desarrollo.
3. Examinar la incidencia de UNASUR en la estructura de seguridad suramericana

Así, las hipótesis a contrastar en este trabajo, tanto la principal como las secundarias, son las siguientes:

Hipótesis principal:

La dimensión de seguridad y defensa de UNASUR ha alterado la estructura de seguridad suramericana al integrar en mayor medida a los países suramericanos.

Hipótesis secundarias:

Hipótesis 1

En el periodo 2009-2017, UNASUR ha logrado desecuritizar las relaciones entre los países suramericanos, y securitizar amenazas comunes a los 12 países que la componen

Hipótesis 2

Las amenazas identificadas por los países suramericanos responden a las preocupaciones y amenazas de la ciudadanía de esa región, como objeto de referencia que requiere protección. Es decir, se profundiza en mayor medida en la cooperación contra amenazas de carácter transnacional (ej: delincuencia organizada, narcotráfico, etc.) que ningún país en solitario puede afrontar por sí mismo.

Hipótesis 3

Con el surgimiento de UNASUR se altera el escenario vislumbrado por Buzan y Waever de fractura entre dos subcomplejos regionales, Cono Sur y andino. En ese sentido, el proceso de cooperación suramericano en materia de seguridad y defensa invierte la tendencia apuntada por los teóricos de la Escuela de Copenhague, logrando una mayor integración entre ambos subcomplejos.

Para contrastar estas hipótesis, el periodo temporal analizado se iniciará a partir de la creación del CDS, en diciembre de 2008, hasta el 10 de abril de 2017, fecha de la última acta analizada disponible del organismo suramericano en materia de seguridad y defensa. Así, el trabajo se focalizará en el proceso de institucionalización de la cooperación en este ámbito que se ha articulado en el seno de UNASUR en esos más de ocho años. Pese a la ralentización del organismo en los últimos tiempos, se ha hecho un esfuerzo por actualizar la investigación y contar en el análisis con el mayor recorrido posible.

La escala de análisis espacial adoptada es la regional, y en concreto, el caso de Suramérica. La explicación reside en el hecho de que es en este espacio regional en el cual opera UNASUR, al contar con los 12 países suramericanos que integran este territorio. Esta elección, además, se ajusta con el planteamiento de Buzan y Wæver (2003) en su TCSR, donde identifican un complejo de seguridad regional suramericano. Si bien, cuando el análisis lo ha requerido, se han tomado en consideración aspectos que van más allá de la dimensión regional, tanto a nivel doméstico como extrarregional, como en el caso del conflicto colombiano o el problema de las drogas. En esos casos, el énfasis del análisis se ha puesto en entender cómo ha operado UNASUR en su calidad de organismos regional.

De este modo, el propósito de este trabajo es múltiple, pretendiendo hacer siete aportaciones tanto a nivel teórico como empírico. Algunas de estas contribuciones son inéditas a nivel teórico, o en su aplicación empírica al espacio analizado o el lapso temporal asumido.

1. Desde un punto de vista teórico, se exploran diferentes “zonas fronterizas” entre subdisciplinas como los Estudios Internacionales de Seguridad y la Economía Política Internacional, conectando distintas teorías entre sí — como en este caso la TCSR, la securitización, o la seguridad humana—, y articulando con ello un enfoque ecléctico singular a partir de la TPE revisada.
2. Para lograrlo, se ha completado el aparato conceptual con una serie de revisiones adicionales tanto de la TPE como de la TCSR. Con ello, se renueva la primera a partir de los debates que se han dado desde los noventa en los EIS, y se indaga por primera vez en su dimensión de seguridad —y regional—, mientras se exprime en mayor medida la meta-teoría sobre la que descansa la segunda, es decir, la securitización. Se incluye además la distinción entre “objeto” y “sujeto de referencia”, siendo esta última su primera aplicación.
3. A nivel empírico, por un lado, se pretende aportar un estudio de caso en el que se profundiza en el Complejo de Seguridad Suramericano, tras el surgimiento de UNASUR, revisando con ello el trabajo realizado por Buzan y Waever, y actualizándolo con la irrupción de esta cooperación sectorial a escala suramericana.
4. Por otro, a diferencia de la bibliografía existente sobre UNASUR, esta tesis pretende aportar un estudio detallado sobre un organismo regional que aborda cuestiones de seguridad y defensa, desde una concepción discursiva que, adoptando una visión ampliada, no se limita exclusivamente al estudio de la cooperación en defensa o la de seguridad ciudadana de forma aislada. O lo que es lo mismo, se trata de sacar partido a la aproximación ampliada de seguridad, analizando de forma omnicompreensiva tanto el ámbito de la defensa —más centrado en amenazas externas—, como el de seguridad ciudadana, de carácter interno o transnacional.
5. Asimismo, no solo se toma en consideración los procesos de securitización sino que también se analizan éstos en sentido opuesto. Es decir, también se tienen en cuenta las lógicas de desecuritización que operan en el organismo suramericano, como un aspecto infrateorizado y poco desarrollado desde el enfoque de securitización (Neumann, 2012).
6. A diferencia del grueso de los trabajos sobre UNASUR que se centran en su periodo inicial (2008-2010), esta aportación tiene en cuenta un abanico temporal más amplio que permitiría tener una visión algo más completa del desarrollo de UNASUR, ahondando con ello en el periodo de institucionalización que se ha llevado a cabo desde 2009. Con ello, no solo se tiene en cuenta el periodo de auge sino los primeros pasos del aletargamiento que se constatan a partir de 2015.

7. Por último, se aspira aportar una contribución a los estudios sobre regionalismo suramericano/latinoamericano que de manera explícita parte de una base normativa cosmopolita, y al tiempo, que pretende no ser eurocéntrica, como criterio a la hora de realizar el análisis del estudio de caso por el que se ha optado. Si este tipo de base normativa es ya de por sí infrecuente en estudios de caso sobre otras áreas, en trabajos sobre América Latina son todavía más escasos, fruto del sesgo estatocéntrico con el que cuentan, y en especial el fuerte apego que se observa en su cultura política y en su tradición constitucional a la interpretación clásica de principios como los de soberanía nacional y la no intervención en asuntos internos.

La epistemología de este trabajo aspira a ser reflexiva y, en consecuencia, la metodología adoptada es de carácter eminentemente interpretativista y cualitativa, si bien no se limita al análisis de textos o discursos, y cuenta con una base empírica. En línea con el marco teórico adoptado, y la voluntad de ahondar en el proceso de securitización y desecuritización que tiene lugar a través de UNASUR en materia de seguridad y defensa, y sus propios efectos en la estructura de seguridad regional. Tal y como señalan Buzan, Waever y De Wilde (1998), si se recurre a la teoría de la securitización, el análisis de discurso es la herramienta principal. Por ello, como técnicas de investigación se ha hecho uso del análisis de discursos de fuentes primarias y secundarias.

Como fuentes primarias se ha analizado toda la documentación disponible de UNASUR relativa a aspectos relacionados con la seguridad y la defensa. Los progresos en la sistematización que ha llevado a cabo el propio organismo, en especial durante el mandato de Ernesto Samper como Secretario General, con la activación de un repositorio digital del organismo (<http://docs.unasursq.org>) ha facilitado en los últimos años la labor investigadora. A pesar de la posible omisión o confidencialidad de algunos documentos que no estén disponibles, este repositorio contiene normativa aprobada (actas, acuerdos, comunicados, estatutos, informes, planes de acción, presupuestos, reglamentos, tratados, etc.). Se incluye tanto la documentación de los encuentros en el marco de UNASUR a todos los niveles (presidencial, ministerial, delegados), de la Secretaría General, como de los diferentes consejos sectoriales, suborganismos permanentes y grupos de trabajo *ad hoc*.

A su vez, como figura en el anexo 1.2., se han realizado 30 entrevistas a expertos y *policy-makers* involucrados en la cooperación en materia de seguridad y defensa. Habida cuenta de la condición castrense de algunos de los entrevistados, y sin perder de vista las complicaciones derivadas de la realización de entrevistas por parte de un investigador procedente de un país y una universidad de otra región (Moore, 2014), para las mismas se ha respetado el acuerdo previo de anonimato y confidencialidad.

El grueso de las entrevistas se realizó durante una estancia de tres meses en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina), de octubre a diciembre de

2015, aprovechando que esa ciudad alberga el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), y ya se tenía constancia que ese país suramericano era de los más asertivos en el marco del Consejo de Defensa Suramericano. Durante la misma, se pudo contar con las impresiones de distintos académicos especializados en la materia y los insumos de los delegados nacionales presentes en ese momento en el CEED. Tras la inauguración de la sede de UNASUR en Mitad del Mundo, se completó el trabajo con algunas entrevistas a través de la plataforma de comunicación virtual *Skype*. Asimismo, se ha aprovechado la participación en seminarios, tanto nacionales como internacionales, para realizar entrevistas complementarias.

Como fuentes secundarias, se han revisado libros, artículos académicos y de divulgación de carácter teórico y empírico. Para esto último, las temáticas seleccionadas han girado en torno al propio objeto de estudio: UNASUR, el regionalismo suramericano, la cooperación regional en materia de seguridad y defensa, y la cooperación sectorial. A nivel teórico, reconociendo los sesgos inherentes a la propia comunidad epistémica en la que se ha fraguado el trabajo —la Escuela Española de Relaciones Internacionales—, y considerando los avances logrados por distintas generaciones de académicos que la han nutrido, se indagó en distintas escuelas que ahondaban en el vértice de conceptos que orientan el trabajo: poder, seguridad y regionalismo. Asimismo, se ha contemplado bibliografía histórica para lograr un mayor conocimiento de las circunstancias en las que emerge el organismo suramericano en cuestión, y una revisión amplia de diferentes aportaciones teóricas sobre cosmopolitismo y teorías críticas en Relaciones Internacionales.

Antes de dar paso a la estructura de la propia tesis, es conveniente hacer un par de aclaraciones. Por un lado, algunos de los contenidos que figuran a continuación se han recogido en artículos, capítulos y ponencias en los últimos 7 años. Muchos de ellos disponibles en Internet, y señalados con su correspondiente nota al pie. En todos los casos, se ha actualizado y revisado su contenido, por lo que son versiones algo mejoradas y congruentes con el objeto de estudio que aquí se expone.

Por otro lado, a nivel formal, se ha optado por el sistema de citación Harvard, incluyéndose como séptimo capítulo, una bibliografía en la que figuran todas las fuentes primarias y secundarias a las que se ha recurrido. Las citas literales en inglés se han mantenido en ese idioma. Y en los casos en los que ha habido algún tipo de duda estilística o gramatical se ha recurrido al portal de Fundeu (www.fundeu.es).

De este modo, la investigación doctoral que se plasma en esta tesis se estructura en torno a cinco bloques, incluyendo la presente introducción. Los otros cuatro, de acuerdo con el planteamiento ontológico y epistemológico adoptado son el marco teórico-metodológico (parte II), el marco histórico regional (parte III), el estudio de caso (parte IV) y las conclusiones (parte V). Al final, se incluye la bibliografía íntegra a la que se ha recurrido (parte VII), así como una serie de anexos que complementan esta investigación de tesis doctoral (parte VI).

El marco teórico metodológico inserta el trabajo dentro de la propia disciplina de las Relaciones Internacionales, y en especial, en el seno de los debates que se han

dado en la misma en España, dado que es el lugar desde el cual se desarrolla la investigación que aquí se expone (capítulo 1). A su vez, se recoge en sendos epígrafes los debates en torno a qué se entiende por posiciones críticas y eclécticas en la labor investigadora dentro de las Relaciones Internacionales. En el primer caso, este ejercicio, de carácter analítico pero también reflexivo, permitirá tener en cuenta los sesgos inherentes en toda teoría social y política, fruto del contexto en el que esta surge y la propia subjetividad del que la formula (capítulo 2). Por otro lado, al adentrarse en las teorías eclécticas, se clarificará cómo algunos teóricos han superado los grandes debates entre paradigmas que orientó el relato canónico de la disciplina en el último siglo, para prestar más atención a estas aportaciones que aspiran a establecer diálogos y tender puentes, tanto con las corrientes teóricas entre sí, como con la *praxis* (capítulo 3).

Seguidamente, el marco teórico metodológico recoge el aparato conceptual que se ha articulado a partir de la TPE(r), la teoría de la securitización y el TCSR, con un lenguaje teórico compartido y una serie de métodos comunes. Estas tres teorías sirven para aclarar respectivamente los conceptos de poder, seguridad y regionalismo, todos ellos integrados en sus respectivos debates dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y subdisciplinas como la Economía Política Internacional (EPI) o los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS).

En el caso de la noción de poder, se justificará la adopción de la TPE de Susan Strange y su comprensión de la estructura de seguridad. En segundo término, como se indicó, se presentarán las críticas y revisiones ya planteadas por otros autores, como Roger Tooze o José Antonio Sanahuja; para acabar definiendo la TPE(r) por la cual se decanta el trabajo (capítulo 4).

El capítulo 5 profundiza sobre la concepción de seguridad, insertando la teoría de la securitización en el marco más amplio de debates que tienen lugar en los EIS durante los ochenta y noventa. Tras exponer los principales rasgos de la securitización y sus herramientas conceptuales, se presentan algunas críticas y revisiones posteriores que han permitido que aflore una agenda más amplia y diversa en torno a la securitización.

Para acabar con la triada de conceptos, se revisará la noción de regionalismo en la que se inserta UNASUR así como la teoría sobre la cual se analizan las dinámicas de seguridad regional. En relación a este último aspecto, se justificará la toma en consideración de la TCSR y se revisarán los antecedentes de su aplicación hasta el momento al espacio suramericano. Dado que aquí se llevan a cabo también algunas revisiones respecto al planteamiento realizado por Buzan y Wæver en *Regions & Power*, se fundamentarán estas modificaciones (capítulo 6).

Finalmente, antes de sintetizar el enfoque ecléctico resultante, se explicitará la base normativa sobre la cual se analizará el estudio de caso posterior, exponiendo el “realismo cosmopolita” fundamentado en los trabajos de una serie de teóricos que insertan sus aportaciones en una realidad internacional transnacionalizada, y crecientemente globalizada y regionalizada. Este último capítulo permitirá contar con

una serie de estándares evaluativos, que en el caso de la seguridad regional, se tomarán de las aportaciones realizadas por Mary Kaldor (capítulo 7).

Por otro lado, y en congruencia con la posición socio-histórica adoptada, se cuenta con una parte III que revisa el marco histórico previo al análisis, en aras de entender con más claridad los cambios y continuidades que se producen a través de la construcción de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR. Este relato que se adentra en las experiencias regionales previas, y en especial en las dinámicas de seguridad regionales desde principios del siglo XIX, es más pormenorizado conforme se acerca al periodo analizado en el estudio de caso.

Así, se incluye un primer capítulo que aborda el periodo que se inicia con la independencia de los países suramericanos de sus metrópolis hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial (1810-1939, capítulo 3.2). El tercer capítulo, por su parte, se adentra en el periodo siguiente hasta el fin de la Guerra Fría, diferenciando dos etapas que tendrían como momento de quiebre la revolución cubana (1959). A continuación, se revisa en un capítulo la primera década de posguerra fría (1989-2000, capítulo 3.4), cerrando con un quinto apartado desde 2000 hasta 2008. En ese periodo es cuando se despliega formalmente un regionalismo en clave suramericana como antecedente directo de UNASUR. Así, para este último apartado, se explican los factores exógenos, endógenos e inmediatos que originaron la puesta en marcha del organismo suramericano, así como sus primeras experiencias en materia de seguridad y defensa (capítulo 3.5).

Finalmente, en la parte IV se desarrolla como tal el estudio de caso realizado de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR durante el periodo 2009-2016. En él, se expone en un primer momento el marco institucional del organismo, distinguiendo entre los espacios compartidos por todos los consejos sectoriales de UNASUR, y por otro el marco correspondiente a la dimensión específica que se somete a análisis. Sobre esta última se centra el resto del apartado, deteniéndose en siete amenazas/problemáticas que tienen su plasmación en espacios, instrumentos o decisiones adoptadas por UNASUR (capítulo 4.2.).

El primero de ellos, es en relación a las propias hipótesis de conflicto que han predominado en las relaciones entre estos países y su traducción en políticas de defensa, todo ello canalizado a través del Consejo de Defensa Suramericano (capítulo 4.3). El segundo, el capítulo 4.3., aborda las decisiones adoptadas por parte de UNASUR en lo que respecta a la asunción de los recursos naturales estratégicos como una problemática de alcance regional, con una vertiente de seguridad (capítulo 4.4).

El capítulo posterior, el 4.5., se adentra en las medidas correspondientes al problema de las drogas y la seguridad ciudadana, con dos consejos sectoriales de ámbito suramericano como el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) y el Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional (CSDOT).

Otro bloque del estudio de caso se centra en cómo se ha trabajado desde este organismo regional suramericano la respuesta a catástrofes naturales y la gestión de riesgos de desastres (4.6). Para ello, se diferencia entre la actuación extra-regional que se puso en práctica a través de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití (4.6.1), y lo realizado a escala intrarregional a través del Grupo de Trabajo de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (4.6.2).

Como últimas cuestiones analizadas, por un lado, se examinará las respuestas dadas a crisis políticas que afectaban a la estabilidad regional de Suramérica (4.7), y el rol que ha cumplido UNASUR en el único conflicto armado que se identifica en la región: el proceso de paz colombiano (4.8.).

Como aspiración, antes de abrir paso a la exposición del marco teórico-metodológico adoptado, volvemos a las palabras de Gabriel García Márquez con las que empezaba este capítulo, al ser conscientes que se ha analizado una región desde una supuesta mirada ajena. Por ello, teniendo presente las palabras del escritor colombiano, se ha tratado de revisar a fondo la manera de aproximarse a ella, distanciándose de la solidaridad con sueños mutuos, y desde la ilusión compartida de una vida propia en el reparto del mundo.

— PARTE II: MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO —

“When we think now of “change” in world politics and society we think of what has to be done to ensure the survival of human race and to moderate conflict among peoples. The primary task of the study of international relations along with the other departments of knowledge about human affairs is to help people to organize so as to achieve this.”
(R.W. Cox, 2008)

2.1. Introducción

De cara a profundizar en la problemática de estudio de esta tesis —que como se verá, es la cuestión regional en Latinoamérica y su dimensión de seguridad—, es necesario explicitar previamente la mirada con la que este trabajo se aproximará a esa cuestión, como parte o problemática de la realidad social en su conjunto. Dado que esta realidad no habla ni es cognoscible por sí sola, como en cualquier otro ámbito científico, las Relaciones Internacionales recurren a la teoría para facilitar su análisis. Es decir, en un sentido amplio, se recurre a un conjunto coherente y, en principio, sistemático de generalizaciones sobre un fenómeno o fenómenos sociales, obtenidas a partir de ciertos postulados o inducidas de la realidad, que explican lógicamente o dan sentido a esa misma realidad que es objeto de consideración (Arenal, 2003). Así, en función de la “lente” teórico-metodológica que se asuma, graduada desde unos postulados concretos que vamos a exponer y argumentar a lo largo de este conjunto de capítulos, se prestará más atención a determinadas estructuras y dinámicas sociales, y con ello inevitablemente, se obviarán otras. Asimismo, se emplearán unos paradigmas con un lenguaje y unos conceptos determinados, que se acotarán previamente, y que permitirán dialogar con una serie de escuelas y corrientes académicas que han trabajado o simplemente, que han aportado herramientas analíticas que no permitan contrastar con más pertinencia la hipótesis planteada.

Si el estudio de las relaciones entre Estados y la historia de las diplomacias tiene siglos a sus espaldas, pudiendo mencionar la *Historia de la Guerra del Peloponeso* de Tucídides como uno de los primeros testimonios escritos en los que, como su nombre indica, se revisa la guerra homónima que enfrentó a atenienses y espartanos; la disciplina de Relaciones Internacionales como tal es un ámbito de estudio relativamente reciente, que toma forma al calor de la Primera Guerra Mundial. En ese momento, con la creación de la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo de fondo, y con Woodrow Wilson como presidente de Estados Unidos y uno de sus impulsores, emerge en un primer momento unas teorías que se calificaran de “idealistas”. Éstas pronto serán confrontadas con una corriente teórica contrapuesta como ese momento será el “realismo”, surgida en paralelo al fracaso de estas iniciativas y con el auge de los totalitarismos en Europa, generando así el primer “gran debate” dentro de la disciplina: realismo vs. idealismo.

Este primer debate fue seguido por, al menos, otros dos “grandes debates” en la disciplina que adoptaron todos ellos un planteamiento de “disputa de paradigmas” y

que, en su conjunto, han conformado el relato canónico de las Relaciones Internacionales en poco menos de un siglo de recorrido (Barbé, 2015; Lake, 2013). Como señala David Lake (2013), estos “grandes debates” han acaparado mucho protagonismo dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales en detrimento de otras teorías, como las de “rango medio” (*middle range theories*). Según el propio Lake, sin ir más lejos, las teorías de rango medio han dado pie a un número significativo de aportaciones de gran interés, y que pueden equipararse —el autor se atreve incluso a plantear que superan en número— a las teorías que se insertan en los “grandes debates”. Sin embargo, estas *middle range theories* han quedado relegadas como una nota al pie en la narrativa tradicional de la disciplina (Lake, 2013). Por ello, sin perder de vista unos y otros, a continuación se tratará de evitar la reproducción de este relato canónico, tratando de explicitar y razonar el enfoque ecléctico por el que se ha optado, y que permite tomar en consideración las aportaciones de algunas teorías de rango medio de interés para el análisis posterior.

Cabe apuntar, además, que todo conocimiento está situado en un tiempo y espacio determinado, y que al emprender una investigación de este tipo, el investigador se posiciona al seleccionar un determinado enfoque para analizar la problemática de estudio. Sin caer en un determinismo o relación causal directa, el lugar y el momento en el que el investigador se forma y desarrolla su labor le hace más susceptible a las teorías predominantes en una comunidad epistémica determinada. Si bien las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) han facilitado a través de Internet el acceso a un mayor número de publicaciones y, por ende, a un abanico más amplio de miradas; el contexto en el que el sujeto investigador desarrolla su labor le hace más permeable a unas corrientes teóricas concretas y, de la misma forma, hace menos probable que se adentre en otras.

En un trabajo seminal de Stanley Hoffmann a finales de la década de los setenta ya se calificaba las Relaciones Internacionales como una “ciencia social estadounidense”, y en trabajos recientes se ha apuntado que la naturaleza de la disciplina ha cambiado muy poco desde entonces, manteniendo un fuerte sesgo etnocéntrico y americanocéntrico (Hoffmann, 1979; Arenal, 2014; Tickner y Wæver, 2009). En ese sentido, Jörg Friedrichs (2004) advierte en su trabajo sobre las Relaciones Internacionales en Europa que la práctica de la disciplina en esta región, concretamente en la Europa continental en la que se incluye la academia española, es “radicalmente diferente”. Teniendo en cuenta esta apreciación, conviene detenerse sucintamente en cómo se ha abordado el estudio de esta disciplina en España y diferenciarlo de los debates más amplios que se han plantado en las revistas académicas, mayoritariamente nutridas con aportaciones de la academia estadounidense (Tickner y Wæver, 2009).

Por ello, en primer lugar, se prestará atención a cómo se ha contemplado, mayoritariamente, la teoría de las Relaciones Internacionales en España y en qué programa de investigación se inserta esta aportación. Seguidamente se tratará de caracterizar sucintamente el contexto académico internacional en el cual se integra la lente teórico-metodológica seleccionada, así como el posicionamiento teórico asumido. Y en último lugar, con más detenimiento y profundidad, se expone el enfoque ecléctico escogido, justificando las teorías seleccionadas y su congruencia entre sí.

2.2. Las Relaciones Internacionales en España: teorías para una sociedad internacional interdependiente que superen el etnocentrismo

Las Relaciones Internacionales como teoría y como ciencia se han desarrollado, de esta forma, en un contexto exclusivista, cerrado y provinciano, aunque con pretensiones de validez universal (Celestino del Arenal, 2014)

Surgida de la escisión del ámbito iusinternacionalista en la que va tomando forma, la disciplina de las Relaciones Internacionales en España tiene poco más de cincuenta años de recorrido como ámbito de estudio autónomo y diferenciado, por lo que en términos relativos ha tenido un desarrollo tardío con respecto al mundo académico anglosajón y europeo-continental⁶. En la reflexión de la denominada “Escuela Española”, y por parte de académicos como Antonio Truyol o Celestino Del Arenal, las Relaciones Internacionales sería la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional, y por lo tanto conforman una teoría de la sociedad internacional desde la perspectiva de la propia sociedad internacional. En este sentido, con una perspectiva holística y un carácter multidisciplinar, las Relaciones Internacionales son *“aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan a la sociedad internacional en cuanto tal”* (Arenal, [1984] 2003:433).

En línea con otros países europeos, desde sus primeros trabajos en la materia Truyol —impulsor de las Relaciones Internacionales en España y referencia para el grueso de las generaciones posteriores que nutrieron la llamada “Escuela Española”— plantea que la teoría de las relaciones internacionales es una “sociología de la vida internacional, una teoría sociológica de la sociedad internacional” (Truyol, [1957] 1973). En ese momento, el internacionalista español trata de diferenciar las Relaciones Internacionales, con una mirada más amplia, de la “política internacional”, más restringida a la Ciencia Política y el estudio del poder (Truyol, 1973).

Más adelante, en una de las obra de referencia dentro de la Escuela Española, *La sociedad internacional* ([1974] 2004), Truyol expone con su característica mirada socio-histórica la evolución de la sociedad internacional desde la Cristiandad a la caída del Muro de Berlín, y cómo en esos siglos se produce un cambio cualitativo: “la mutación consiste en el paso de una pluralidad de sociedades internacionales particulares o regionales a una sociedad internacional única a la escala del planeta.

⁶ Para tener una visión de conjunto del estado de las Relaciones Internacionales en España hasta principios del 2000, véase Arenal C. (1997), “La enseñanza de las relaciones internacionales en España”, en VVAA, (1997) *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Mundo Mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid; Palomares G. (1999), “Balance y perspectivas de la enseñanza de las Relaciones Internacionales en España”, en VVAA (1999) *Iberoamérica antes los Procesos de Integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid; García Segura C. (2001), “El estado actual de la enseñanza de las Relaciones Internacionales en España”, en VVAA (2001) *La Unión Europea ante el siglo XXI. Los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid; Caldusch, R (2015) “La Escuela Española de Relaciones Internacionales”, en Arenal C. y J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos: Madrid.

Entre las implicaciones de peso que se derivan de esta transformación, Truyol señala una idea clave de la que este trabajo se hará eco: la interdependencia de todo el género humano como un hecho radicalmente nuevo de esta época (Truyol, 2004). Esta interdependencia identificada por Truyol, se ha intensificado con el proceso de mundialización y globalización⁷, y es uno de las principales dinámicas de cambio que ha registrado la sociedad internacional en las últimas décadas (Arenal, 2008).

En todo caso, más allá de las importantes transformaciones que se han registrado y que se irán exponiendo en adelante, cuatro⁸ son los rasgos que se identifican por parte de la Escuela Española a la hora de aproximarse al concepto de “sociedad internacional”, una noción clave que ha caracterizado e influido en buena parte de las generaciones de internacionalistas que se han formado en este país: (i) una pluralidad de miembros —en contraposición a visiones que toman en consideración al Estado como único actor de la realidad internacional—, y que tienen relaciones estables entre ellos, ya sean de cooperación o conflicto; (ii) un cierto grado de aceptación de una serie de normas o reglas —formales e informales— para la regulación de esas relaciones; (iii) la presencia de un orden, fruto de unas relaciones de poder, y acorde con los valores, principios, normas e instituciones dominantes; y (iv) la configuración de un conjunto social en el que el todo es más que las partes (Arenal, 2003) y que, de este modo, deja patente el grado de complejidad del objeto de estudio asumido en la disciplina, en línea con el pensamiento complejo que se ha desarrollado en los últimos años (Morin, 1995).

Tal y como recoge el propio profesor Arenal de Georg Schwarzenberger, dada la imposibilidad de analizar todas las relaciones internacionales que involucran a las más de 7 370 millones de personas que habitan este planeta dividido en 193 Estados reconocidos por Naciones Unidas, es preciso aplicar una “criterio de relevancia” entendido como en qué medida son pertinentes las cuestiones analizadas desde el punto de vista de la sociedad internacional considerada en su totalidad (Arenal, 2003:437). En este sentido conviene no perder de vista otro aspecto que subraya el propio Arenal:

“Sólo una perspectiva cosmopolita, que se deriva de la noción de sociedad internacional como sociedad de la humanidad, como un todo que es más que la suma de sus partes en cuanto constituye un medio de vida en común, proporciona el criterio de realización de la justicia y de mantenimiento del orden. Sólo esta perspectiva cosmopolita, que no es una utopía, sino que descansa en la propia realidad internacional, nos

⁷ Como clarifica Celestino del Arenal, “la interdependencia no equivale simplemente a un incremento cuantitativo de los intercambios o de las interacciones, sino que para que ésta se produzca es indispensable que de los intercambios e interacciones se deriven efectos de coste recíproco para los actores implicados en esa situación (...) la noción de interdependencia es, por lo tanto, compleja, pues se refiere en principio a una situación de mutua dependencia, en la que se reparten los costes entre los actores implicados, reduciéndose consecuentemente la autonomía y aumentando de forma importante la vulnerabilidad de los mismos (Arenal, 2008).

⁸ En algún trabajo de la Escuela Española se han señalado cinco características de la sociedad internacional (Arenal, 2004), incluyéndose, además de los cuatro aspectos señalados, uno más correspondiente al carácter descentralizado del poder. Como sobre la cuestión del poder se dedicará un espacio más amplio en este trabajo, se ha optado pues por apuntar simplemente esos cuatro rasgos.

permite formular el concepto de sociedad internacional, explicar sus elementos, actores, relaciones y estructuras, señalar sus problemas, defectos e injusticias, explorar sus soluciones y, en suma, elaborar una teoría de las relaciones internacionales (Arenal, 2003:434-435)."

Esta perspectiva cosmopolita, y la vocación kantiana que nutría el pensamiento de Truyol se tomará como referencia a la hora de explicitar la dimensión normativa de la que se hace eco este trabajo. También la relevancia que se le concederá a la dimensión transnacional y humana de la sociedad internacional que, junto con el sistema político-diplomático —con un grado de institucionalización mayor— conforman la sociedad internacional (Arenal, 2004). Asimismo, también se debe reconocer una concepción de las relaciones internacionales más arraigada en Europa que en los Estados-Unidos, tomando en consideración aportes no sólo de generaciones posteriores de la Escuela Española y académicos latinoamericanos, sino también de la academia europea, como las obras clásicas de la Escuela Española del Derecho de Gentes, Hugo Grocio, Immanuel Kant, Karl Marx, Antonio Gramsci, R. Aron M. Merle o Hedley Bull, y contribuciones más recientes de las academias británica (S. Strange, B. Buzan, M. Kaldor), escandinava (O. Wæver, B. Hettne, F. Soderbaum), o italiana (F. Attinà, D. Archibugi).

Las últimas aportaciones de Truyol abordaron las consecuencias para la sociedad internacional de la caída del Muro de Berlín y el auge del proceso de mundialización (Truyol, 2003; Truyol, 2004). El fin de la Guerra Fría, es un evento que trastoca en gran medida a la sociedad internacional, a tal punto que distintos escenarios se plantean por parte de los teóricos y los *policy-makers*, desde el “fin de la historia” de Francis Fukuyama o el “Nuevo Orden Internacional” planteado por la Administración de George H.W. Bush, al controvertido “choque de civilizaciones” de Samuel Huntington o, desde la academia española, una “nueva sociedad internacional” (Arenal, 2002). Entre los intensos debates que se abren en la época de posguerra fría, no dejan de subrayarse los cambios y las continuidades existentes entre este nuevo momento político y los más de cuarenta años transcurridos desde el fin de la II Guerra Mundial hasta la caída del Muro de Berlín, con el impacto que todo ello tiene para la propia teoría de relaciones internacionales y el estudio del poder (Barbé, 1994). La puntualización de Arenal con respecto a la ruptura que supone la Guerra Fría conviene tampoco perderse de vista: *Lo verdaderamente significativo y decisivo fue que, aunque la realidad internacional era ya diferente desde hacía tiempo, a partir de ese momento la realidad se empezó a ver y a interpretar cada vez con mayor frecuencia como distinta* (Arenal, 2002).

En todo caso, y visto que tras la caída del Muro se han sucedido otros acontecimientos como el 11-S o la crisis financiera de 2008 que han tenido un impacto a escala global que han alterado el escenario internacional, hoy por hoy es difícil caracterizar la sociedad internacional como tal. Más allá de la denominación que se quiera establecer, pudiéndose plantear opciones en disputa como un mundo “post-occidental” (Wæver, 2014), “post-hegemónico” (Acharya, 2009) o una “nueva edad media” (Eco *et. al.*, 2004), sí se reconoce de forma más generalizada que el momento histórico actual está experimentando una transición estructural y contempla varias crisis (ecológica, socio-económica, etc.), en la que parafraseando a Antonio Gramsci, lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer (Gramsci, [1977] 2014).

Como se detallará más adelante al referirse a las transformaciones estructurales de la sociedad internacional, es en un momento de transición y crisis estructural es en el que se ubica este trabajo. Pese a que algunas estructuras no se alteran en exceso y en muchos ámbitos se mantiene una lógica westfaliana, se producen unas nuevas dinámicas —universalización, creciente interdependencia, globalización, heterogeneización y humanización— que se traducen en una sociedad mundial marcada por un rápido proceso de difusión del poder, y más multicéntrica como consecuencia del proceso de mundialización (Arenal, 2002). Así, siguiendo las nuevas realidades internacionales identificadas por Celestino del Arenal⁹ y para la problemática planteada en este trabajo, conviene prestar especial atención a las transformaciones que se constatan tanto en el estudio y la práctica del regionalismo, como en la propia concepción de seguridad y los nuevos tipos de conflictos armados (Arenal, 2002). Tanto el estudio del regionalismo latinoamericano como la atención a las dinámicas de paz y seguridad no son nuevos para la disciplina en España¹⁰, por lo que este trabajo se inserta en unas líneas de investigación que tienen cierto arraigo en las Relaciones Internacionales de este país.

Concretamente, se seguirá tanto el planteamiento teórico como en el estudio de caso, dos líneas de trabajo iniciadas por José Antonio Sanahuja. Dentro de las diferentes líneas en las que ha contribuido de forma relevante este académico vinculado a la «tercera generación» (Calduch, 2015) se pueden destacar aportaciones de calado en campos dentro de las Relaciones Internacionales como el regionalismo latinoamericano, las relaciones euro-latinoamericanas, los estudios sobre desarrollo en un sentido amplio o la teoría de la disciplina, por mencionar algunas de las contribuciones más recientes. En el caso de este trabajo, no sólo se tomarán en consideración aportaciones de Sanahuja sobre el regionalismo “posliberal” (Sanahuja, 2009; 2010; 2012a; 2017a) —considerado uno de los autores de referencia en la materia—, sino que el marco teórico-metodológico se sustenta en buena medida de una revisión realizada por éste a la «teoría del poder estructural» de Susan Strange (Sanahuja, 2008) que se expondrá con precisión más adelante.

⁹ Entre las nuevas realidad de la sociedad internacional a las que apunta el autor se constatan las siguientes: (i) debilitamiento de la centralidad del Estado en las relaciones internacionales; (ii) desaparición de la separación y distinción entre el mundo interno del Estado y el mundo internacional, entre la política interior y la política exterior; (iii) desarrollo de nuevos actores no estatales; (iv) proceso de difusión del poder, que implica cambios tanto en la naturaleza del poder como en la distribución del poder a nivel de actores; (v) lo socio-económico y lo científico-técnico como problemática; (vi) el regionalismo como factor determinante de la sociedad internacional; (vii) nuevos tipos de conflicto armados, (viii) cambio del problema y de la concepción de la seguridad; (ix) cambio en el concepto y la realidad de Gran Potencia; (x) aparición de un nuevo consenso internacional; (xi) revalorización de lo humano y de lo humanitario como dimensión de las relaciones internacionales; (xii) revalorización de la solidaridad a nivel internacional.

¹⁰ Sin ánimo de exhaustividad, pueden mencionarse algunos académicos que han explorado estas cuestiones, como Esther Barbé, Rafael Calduch, José María Tortosa, Caterina García Segura, Concepción Anguita, Manuela Mesa, Karlos Pérez de Armiño, Carmen Magallon, Rafael Grasa o Juan Pablo Soriano en el ámbito de la paz y la seguridad; José Ángel Sotillo o Sergio Caballero para el estudio del regionalismo latinoamericano, y tanto Celestino del Arenal como José Antonio Sanahuja con contribuciones relevantes en ambas agendas de investigación.

Por otro lado, y como se ha mencionado, las Relaciones Internacionales han sido caracterizadas como una “ciencia americana”, “anglosajona” y “occidental”, por el fuerte sesgo que ha tenido la academia estadounidense, en menor medida la británica —a través de la denominada “Escuela Inglesa”—; y en algunos periodos puntuales dentro del relato dominante o *mainstream*, las aportaciones desde las academias europeas continentales, con la Investigación para la Paz impulsada por el noruego Johan Galtung, o latinoamericanas, con los teóricos de la dependencia. Varios son los trabajos que han advertido desde hace años de este sesgo que ha condicionado el enfoque y la agenda de investigación, orientada a los intereses de la política exterior estadounidense (Arenal, 2003; Arenal, 2014; Grosser, 1956; Hoffmann, 1979, Krippendorf, 1985; Tickner y Wæver, 2009). Así, el carácter asimétrico y unidireccional que ha predominado en las Relaciones Internacionales con una disciplina cuantitativa y cualitativamente acaparada por la academia, con el inglés como *lingua franca*, ha ignorado en buena medida las aportaciones en otros idiomas, y las aportaciones de la Escuela Española, y de la academia española en general, no han sido una excepción (Arenal, 2003 y 2014).

Salvo en América Latina, donde por razones de índole históricas, lingüísticas, políticas, y culturales, se han mantenido unos vínculos más intensos que han favorecido el intercambio entre las academias de ambas orillas, las aportaciones en España no han tenido excesivo eco hacia afuera. La academia latinoamericana atiende mayoritariamente los desarrollos de su par estadounidense, si bien las contribuciones de Celestino del Arenal, Esther Barbé y José Antonio Sanahuja en el ámbito de las relaciones internacionales en general, la teoría de las Relaciones Internacionales, o más específicamente de la política internacional latinoamericana, son trabajos de referencia que tienen espacio y se tienen en cuenta por parte de muchos académicos de la región.

Como afirmaba Arenal ya en 1984, “paradójicamente, la universalidad, la visión y finalidades universales, que por principio y definición debería caracterizar a las relaciones internacionales, están hasta ahora más ausentes que presentes en esta ciencia”. Añadiendo, además, que en lugar de “acercar a los pueblos y Estados, y facilitar su mutuo conocimiento y progreso, ha servido para alejarlos y dividirlos. Tomando en consideración estas importantes carencias que se constatan en la disciplina desde hace años, este trabajo se adentrará desde un país europeo en una realidad no europea —latinoamericana/suramericana—, por lo que las cautelas para no incurrir en sesgos eurocéntricos serán necesarias. Al mismo tiempo, se tratará ir más allá de las contribuciones estadounidenses, y ampliar la mirada a aportaciones de otras regiones.

En definitiva, la presente aportación dará continuidad al programa de investigación de la “Escuela Española” de Relaciones Internacionales en muchos aspectos, manteniendo la apuesta por una mirada socio-histórica que toma en consideración las interdependencias y la dimensión transnacional, y que también asume una dimensión normativa de carácter cosmopolita. Además, se atenderá a una realidad regional como la latinoamericana, en la que las contribuciones de la Escuela Española tienen un amplio desarrollo; sin perder de vista la multiplicidad de actores que entran en juego —estatales y no estatales—, y las transformaciones que está registrando la sociedad internacional contemporánea, una sociedad que al mismo

tiempo tiene un orden estructurado y está en cambio constante. La influencia de la Escuela Española tratará también de llevarse a la práctica como anhelo, al aspirar a un trabajo que se aproxime a la caracterización de la obra de Truyol: “profunda en sus reflexiones y análisis, sistemática en su desarrollo, precisa en los términos, clara y concisa en la redacción y siempre acompañada de un completo y excelente aparato bibliográfico y documental, [sin dejar de lado que sea] fácil de leer y entender” (Arenal, 2013).

2.3. Posicionamiento crítico para tiempos críticos

La perspectiva reflexivista de la Teoría Crítica se relaciona con el argumento kantiano de que la reflexión sobre los límites de lo que es posible conocer debe ser un propósito esencial del propio conocimiento, y el aporte de Hegel y Marx de que el conocimiento está siempre e inevitablemente condicionado por el contexto y las condiciones sociales, materiales e históricas en el que se genera. (José Antonio Sanahuja, 2015)

Pese a algunas aportaciones anteriores desde la investigación para la paz y los márgenes de la disciplina, al hablar de teoría crítica en Relaciones Internacionales es necesario adentrarse antes que nada en el trabajo desarrollado por Robert Cox desde los ochenta en adelante. Este académico canadiense publica a partir de entonces una serie de trabajos con una importante influencia de la obra de Antonio Gramsci, de la que rescata una ontología y epistemología nueva en la disciplina que se califica de “neogramsciana” (Cox, 2016).

Antonio Gramsci entendía al ser humano como un proceso, una creación histórica que resta peso a concepciones esencialistas de la naturaleza humana, como las que representan algunos de los más importantes filósofos de la Ilustración (Hobbes, Rousseau, etc.). Así entendidos, los seres humanos no están determinados por una naturaleza humana esencial e inmutable, sino que son el resultado de un conjunto de relaciones sociales que a su vez puede alterar, a partir de una conciencia históricamente definida. Así “el hombre es creación histórica, expresión de las relaciones entre la voluntad política —situada en la superestructura de una formación económico social— y la estructura económica de la sociedad” (Gramsci, 2014). Por lo tanto el contexto histórico en el que se desarrolla un ser humano desde su infancia induce una serie de valores, identidades e intereses que constriñen su conducta al mismo tiempo que habilitan unos márgenes de maniobra para la acción, en una relación de mutua constitución.

Las aportaciones de Gramsci al pensamiento social pasan por la renovación del marxismo a través de la noción de “hegemonía”, con la que se aleja de la aproximación leninista más centrada en el ejercicio de la coerción directa desde el aparato estatal, y de las corrientes estructuralistas abanderadas por Althusser y

Poulantzas (Cox, 1986 y 2016). Crítico con el desconocimiento de la estructura económico-social italiana por parte del partido socialista, para Gramsci es preciso prestar más atención a la dimensión cultural y a la sociedad civil, ya que a través de esta última se logra una dominación con “guante de seda” que es igual de determinante o más que la coacción ejercida —o la amenaza de su uso— desde el aparato estatal (“el puño de hierro”). El combate ideológico por el “sentido común” es el aspecto central de la lucha por la hegemonía, un combate progresivo y más determinante para el cambio social que la toma del Estado postulada por las corrientes marxistas anteriores. Así, además de superar el estatocentrismo de estas corrientes, se constata un rechazo del sesgo economicista que antepone la importancia de la estructura material a la superestructura.

Las aportaciones “neogramscianas” de Cox son extensas y de gran interés, sin embargo, conviene detenerse en algunos de sus trabajos seminales en los ochenta, como “Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory” (1981), donde expone un método para la comprensión de las relaciones globales de poder en el que establece una diferenciación canónica en la disciplina entre teoría crítica y “problema solving theory”. En este artículo Cox presenta conceptos básicos de su enfoque histórico-estructuralista, y plantea una de las afirmaciones más citadas de su obra y de la propia disciplina: “la teoría es siempre para alguien y en favor de un propósito específico” (Cox, 1994:150). Explicando seguidamente que toda teoría posee un interés de conocimiento (*interest of knowledge*), es decir, una perspectiva que proviene de una posición en el tiempo y en el espacio social y político (Booth, 2007; Cox, 1986[1981]). Ante los planteamientos académicos que se presentan como divorciados de una perspectiva espacio-temporal determinada y presuman de una pretendida neutralidad, libres de valores e inmanentes, Cox advierte de la necesidad de desvelar la ideología oculta que encubren ya que, lejos de formular proposiciones o leyes generales válidas para cualquier circunstancia, toda teoría social y política tiene sesgos, fruto del contexto en el que surge y la subjetividad del que la formula.

Así, la diferenciación que establece Cox entre teoría crítica y lo que califica de “*problem solving theory*” tiene una notable carga normativa puesto que cada una de estas teorías tiene propósitos y aspiraciones diferenciadas, con implicaciones políticas de calado. De este modo, las teorías “*problem-solving*” asumen el orden imperante, las relaciones sociales y de poder así como las instituciones existentes. La finalidad que tienen es la de hacer que las relaciones sociales e instituciones funcionen con fluidez y afronten eficazmente las causas de los problemas existentes. Por ello, este tipo de teoría tiende a una especialización y fragmentación que permita un examen exhaustivo y preciso de un asunto determinado y que, a su vez, haga posible la formulación de leyes o regulaciones según unos parámetros asumidos que no se discuten (Cox, 1986[1981]). En contraposición, Cox entiende que la teoría crítica debe distanciarse del orden imperante y cuestionarlo. Por lo tanto, es una teoría que hace las veces de guía de acción estratégica en la búsqueda de un orden alternativo. Es un planteamiento histórico-holístico más complejo que el anterior ya que pretende una imagen más amplia de conjunto y busca entender los procesos de cambio en los cuales las partes y el todo están involucrados (Cox, 2016). En este sentido, para Cox no basta con que la teoría crítica abogue por un orden político y social diferente sino que, además, para poder calificarse como tal debe limitar la gama de opciones. Así,

afirma lo siguiente: “La teoría crítica nos permite una opción normativa a favor de un orden político y social diferente del orden imperante, pero limita la gama de elección a los órdenes alternativos que sean transformaciones factibles en y del mundo existente” (Cox, 2013[1981]).

Vemos así como un elemento fundamental a la hora de calificar una teoría como crítica es si ésta es realizable en la coyuntura del momento, por lo que es fundamental tener un conocimiento lo más amplio posible del marco en el que se actúa, esto es, de la estructura histórica del momento que condiciona los hábitos, influye en las expectativas, al mismo tiempo que presiona y restringe las acciones que pueden llevarse a cabo. Los periodos de transformación estructural abren ventanas de oportunidad que posibilitan margen de maniobra para que la agencia pueda reconfigurar la estructura histórica del momento. Cox considera una premisa básica entender los cambios y transformaciones que se pueden identificar en la estructura histórica y tener un conocimiento igualmente amplio de la problemática que se pretende estudiar, las teorías que la abordan, sin por ello dejar de ser consciente de su relatividad (Cox, 2013[1981]).

Retomando otra célebre máxima de Cox de ese mismo artículo seminal: “la teoría crítica debe rechazar las alternativas improbables tanto como rechaza la permanencia del orden existente” (Cox, 2013 [1981]). Clarificar la gama de opciones alternativas es una cuestión con un importante componente político. Y dirimir qué es factible o no en un contexto determinado puede llegar a ser una cuestión sujeta a diferentes interpretaciones en las que, además de las divergentes preferencias por unos valores por encima de otros, entran relaciones de poder —tal y como se verá más adelante con la tercera dimensión del poder de Lukes (1985)—, que influyen y acotan lo que se puede llegar a pensar como plausible en unas circunstancias determinadas.

Pese a entender el énfasis puesto por Cox en las alternativas en una coyuntura histórica en la que emergen posicionamientos adscritos a una ideología neoliberal que abogan por la ausencia de alternativas —recuérdese el célebre T.I.N.A. (“There is no alternative”) de Margaret Thatcher—, conviene matizar la formulación hecha por Cox de lo que es la teoría crítica. En primer lugar, porque tal y como se está haciendo desde otras disciplinas como la Geopolítica o desde las propias corrientes post-coloniales o feministas, los enfoques críticos pueden omitir plantear alternativas y limitarse a mostrar las contradicciones inherentes a una problemática determinada (o narrativa) a través de la deconstrucción y la genealogía del poder que adoptan algunos enfoques posmodernos y posestructuralistas (Cornago, 2015). Así, la omisión de una dimensión propositiva no resta el carácter crítico de la contribución desde estos enfoques teóricos.

Además, a nivel sustancial, no basta con que una formulación teórica que plantee una alternativa al orden existente y sea factible pueda considerarse como crítica. Si se ofrecen otras opciones plausibles, en este trabajo se considera necesario que, además, la alternativa propuesta aspire a contribuir a la emancipación, entendida como una mejora de las condiciones de vida de las mayorías sociales de acuerdo con los principios de libertad, justicia e igualdad de los seres humanos. O de acuerdo con una definición más elaborada, planteada por uno de los exponentes de las “Escuela de

Gales”, Ken Booth, la emancipación aspira a: *the securing of people from those oppressions that stop them carrying out what they would freely choose to do, compatible with the freedom of others. It provides a three-fold framework for politics: a philosophical anchorage for knowledge, a theory of progress for society, and a practice of resistance against oppression. Emancipation is the philosophy, theory, and politics of inventing humanity* (Booth, 2007:112).

En cualquier caso, como plantea Cox, cada periodo histórico favorece uno de los dos tipos de teorías. Los momentos de estabilidad en los que impera una estructura histórica determinada, favorecerían las teorías “*problem-solving*”. En cambio, los momentos de crisis, incertidumbre y cambio estructural son más propicios a las teorías críticas. La propia teoría de las Relaciones Internacionales corrobora hasta cierto punto esta diferenciación ya que durante toda la Guerra Fría, momento de gran estabilidad desde un punto de vista estructural en el que se imponía una lógica bipolar, predominaron unos enfoques teóricos como el (neo)realismo y neoliberalismo que se inscriben en lo que se entiende por “*problem-solving*”. No obstante, durante la crisis de los setenta desde la Investigación para la Paz (J. Galtung, D. Senghaas) o la teoría de los Sistemas-Mundo (I. Wallerstein, S. Amin), así como desde el fin de la Guerra Fría, en especial tras la crisis económica y financiera de 2008, parecen tener más espacio los planteamientos críticos en la disciplina. Estos últimos han ido pues ganando protagonismo en el actual momento de crisis estructural, y parafraseando a Ken Booth, se constata una vez más como la teoría crítica es propicia para tiempos críticos (Booth, 2010).

José Antonio Sanahuja considera que la Teoría crítica supone un triple desafío para la teoría de las Relaciones Internacionales: epistemológico, ontológico y normativo (Sanahuja, 2015). Más allá del nivel normativo que ya se ha mencionado vinculado a la idea de transformación y emancipación, a nivel epistemológico esta teoría supone una revisión crítica de la relación entre conocimiento y la realidad a la que se remite y aspira tanto a aprehender como a aprender. Es decir se entiende que hay un ejercicio de reflexividad en torno a cómo se alcanza el conocimiento, o lo que es lo mismo, el analista debe hacer un esfuerzo de reflexión en torno a qué paradigmas o “mapas mentales” se utilizan para aproximarse a la realidad internacional que se pretende analizar, y qué enfoques, metodologías y técnicas se utilizan para ello. En esa línea, tras varias décadas de discusión sobre qué es la teoría crítica, en los últimos años se está desarrollando toda una línea de investigación que aborda la cuestión de las metodologías críticas (Huysmans y Aradau, 2013).

A nivel ontológico, en línea nuevamente con Sanahuja, se “desnaturaliza” y redefine los agentes y estructuras que conforman el sistema internacional, al mismo tiempo que se proponen nuevas concepciones del poder (Sanahuja, 2015). Las aportaciones de Cox en ese sentido son ilustrativas con su concepto de “orden mundial” y sus interrelaciones con las fuerzas sociales y formas de Estado en su planteamiento de las “estructuras históricas” ya que supone una reformulación de la dialéctica marxista que busca superar los reduccionismos tanto de los enfoques estructuralistas como de los más agenciales (*actor-oriented*) (Overbeek, 2004, Sanahuja, 2015). En este nivel también cabe mencionar, tanto para Cox como para las posteriores contribuciones de la “Escuela de Amsterdam” la crítica a la primacía del Estado dado que para los enfoques neogramscianos el Estado se sitúa en un campo

de relaciones más amplio que supera el estatocentrismo imperante en las teorías ortodoxas (Overbeek, 2004; Sanahuja, 2015).

2.4. Un enfoque ecléctico singular que deja atrás los «grandes debates»

Como se ha adelantado, la visión de la disciplina anclada en debates entre paradigmas —o grandes debates— ha sido la canónica en el relato hegemónico de las Relaciones Internacionales y, por los motivos ya expuestos y los que se plantearán a continuación, esta contribución no pretende reimprimir esa narrativa. Sin embargo, sin ánimo de reproducir la genealogía de la disciplina desde su albor, a continuación se partirá de uno de los grandes debates, el más reciente, denominado por muchos como “cuarto debate”¹¹, entre posturas racionalistas y reflectivistas. Se ilustrarán sus principales diferencias, así como su evolución en los últimos años, de forma que se entienda mejor la apuesta por un enfoque ecléctico.

Durante la década de los ochenta y noventa va a solaparse en muchos momentos el cuarto debate con la “síntesis neo-neo”. Respecto a esta última, durante los ochenta, el neorrealismo y el neoliberalismo progresivamente van a ir convergiendo en un programa de investigación “racionalista” que operará asumiendo la premisa de la anarquía en la estructura internacional e indagando en la evolución de la cooperación, así como en la importancia de las instituciones (Waeber, 1996). Esta “síntesis neo-neo” se considerará por parte de Keohane como una de las dos aproximaciones a las instituciones internacionales, junto con lo que calificará de “reflectivismo”, en un discurso ya célebre pronunciado en 1988 como presidente de la *International Studies Association* (ISA) que configurará las dos visiones dentro del llamado “cuarto debate” (Keohane, 1988).

Dentro del “reflectivismo” se incluirán las teorías que integraban el paradigma “radical” en el debate interparadigmático, ampliado con la irrupción del social-constructivismo y otras teorías, como el posestructuralismo y las corrientes posmodernas, que compartirán el énfasis en los procesos intersubjetivos y una metodología no-positivista (Keohane, 1988; Waeber, 1996). En ese momento, las discusiones entre los teóricos de las Relaciones Internacionales se enriquecen con las aportaciones provenientes de otras disciplinas y de las transformaciones que se hacen visibles con el fin de la Guerra Fría. La crisis de la Modernidad en el ámbito académico, por un lado, y la caída del muro de Berlín, por otro lado, abrieron el espacio para que aflorara este “cuarto debate” en las Relaciones Internacionales (Sodupe, 2003). Las diferencias ontológicas y epistemológicas entre las posturas “racionalistas” y “reflectivistas” que se confrontan hacen este debate más efervescente pero, también, mucho más complejo, a expensas de una mayor claridad de ideas que ya empieza a poner en duda la propia idea de debate (Barbé y Soriano, 2015).

¹¹ Habiendo ya aclarado que no existe consenso a este respecto, conviene aclarar que en adelante se asume que los otros tres debates teóricos en las relaciones internacionales son: (i) el que enfrentó a idealistas y realistas, (ii) entre tradicionalistas y behavioristas y (iii) el debate interparadigmático.

En ese sentido, los emergentes enfoques reflectivistas, tal y como se observa en el tabla nº 1, asumen una ontología del social-constructivismo al considerar que la realidad internacional esta socialmente construida, haciendo de este modo hincapié en el papel de las ideas compartidas, los valores y las normas. Los hechos sociales son fruto de significados intersubjetivos y funciones asignadas a determinadas acciones u objetos. Por ello, ante el binomio idealismo/materialismo que ordena las diferentes escuelas teóricas se tiende a ubicar los enfoques reflectivistas en el primero de ellos. Sin embargo, en el otro gran debate ontológico, el dilema agente/estructura hay mayores divergencias a la hora de ubicar el reflectivismo ya que, si algunos teóricos de esta corriente abogan por el holismo, otros consideran que estructura y agente están mutuamente constituidos o codeterminados. Por su parte, el “racionalismo” suele caracterizarse por su materialismo e individualismo. Materialismo dado que toman los intereses e identidades como algo dado, y en lo que las ideas no pueden influir, sólo las capacidades materiales. E individualismo porque, fundamentalmente, el peso explicativo recae en los individuos y en su comportamiento.

A nivel epistemológico, las posturas “racionalistas”, es decir, el neorrealismo y el neoliberalismo, se alinean con unos planteamientos monistas (o naturalistas) que asemejan las ciencias naturales con las ciencias sociales. Asumen la posibilidad de explicar una realidad social a través de una aproximación positivista a que de este modo aspira a comprender las regularidades que rigen la conducta humana en la sociedad internacional. Sin embargo, por su parte, las distintas corrientes ubicadas en el “reflectivismo” son pospositivistas y antinaturalistas ya que consideran que, a diferencia de los objetos, las acciones humanas tienen intencionalidad (Keohane, 1988; Waever, 1996). Por ello, el conocimiento se alcanza reflexionando sobre el propio proceso de teorización y aceptando que las interpretaciones son contingentes a un momento histórico concreto.

Cabe precisar que esta panorámica del “cuarto debate” en la teoría de las Relaciones Internacionales, acaba con mucho matices de distintas escuelas teóricas que se han ubicado en cada una de las dos grandes categorías. Tal y como se plasma en el cuadro 3.1 estas distintas corrientes teóricas se pueden ubicar en un eje basado en las diferencias ontológicas mencionadas y al mismo tiempo visualizar algunas excepciones del esquema básico presentado. Así, por ejemplo, la teoría de los sistemas-mundo, trabajada por teóricos como Immanuel Wallerstein o Christopher Chase-Dunn, se tiende a asociar con las posturas reflectivistas a pesar de que éstos parten de una ontología materialista heredera del marxismo clásico (Wallerstein, 2006). Por el contrario, el liberalismo, incluido habitualmente en la familia “racionalista”, parte de una ontología idealista atribuida a los planteamientos reflectivistas (Grasa, 2015).

Tabla nº 1: Mapa teórico de la disciplina en el «cuarto debate»

	MATERIALISMO	IDEALISMO
HOLISMO	Teoría Sistema Mundial	Escuela Inglesa Constructivismo Teoría Crítica Feminismo Postmodernismo
INDIVIDUALISMO	Neorrealismo Realismo Tradicional Neoliberalismo	Liberalismo

Fuente: K. Sodupe (2003)

Elaboración propia

En la última década y media, un social-constructivismo más positivista parece haberse disgregado del polo reflectivista para sumarse al racionalismo como un discurso dominante “racional-constructivista” (Barbé y Soriano, 2015). Teniendo en cuenta, además, los importantes matices que existen en cada uno de los polos del cuarto debate, la discusión se ha ido diluyendo y por primera vez parece que se ha dejado atrás el debate inter-teórico entre paradigmas. En ese sentido, se constata en los últimos años un pluralismo de enfoques teóricos y corrientes de pensamiento que van desde el neorrealismo al post-modernismo, pasando por toda un abanico de “ismos” con sus correspondientes diferencias ontológicas, epistemológicas y metodológicas: social-constructivismo, posestructuralismo, (neo)liberalismo, teorías feministas, poscolonial, decolonial, teoría verde, etc. Esta proliferación de perspectivas teóricas ha sido fruto de los propios debates internos en la disciplina, las transformaciones de la propia sociedad internacional —tecnológicas, geopolíticas, etc.—, y de los debates en otras disciplinas, como la sociología o la lingüística, que se han trasladado a las Relaciones Internacionales (Dunne et al., 2013).

Frente a esta heterogeneidad y diversidad teórica, y lejos de posiciones relativistas o de una pretensiones encaminadas a la unidad de todas las corrientes bajo unos mismos postulados o una única metodología, se podría optar más bien por posiciones próximas al “pluralismo integrativo” (Dunne et al., 2013). Es decir, descartar las pretensiones de articular bajo el mismo paraguas a todas estas corrientes en una “síntesis teórica” (Kratochwill, 2003) o una “gran teoría de todo” (Wendt, 1999), y más bien aceptar y preservar la diversidad de enfoques y perspectivas, asumiendo al mismo tiempo que algunas teorías no sobreviven al ser rechazadas o modificadas por otras. En este sentido, tal y como se expone a continuación, este trabajo toma en

consideración diferentes corrientes teóricas dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, entre las que se incluyen aportaciones desde subdisciplinas como los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS) —como la teoría de la securitización o la Teoría de los Complejos de Seguridad Regionales (TCSR)—, o algunas contribuciones que se insertan generalmente en lo que se considerado como Economía Política Internacional (EPI), —como la teoría del poder estructural o el método de estructura histórica.

Como se ha puesto en evidencia en algunos trabajos de referencia en la materia, las Relaciones Internacionales, al igual que otros campos de estudio, no tienen unas fronteras claras que delimiten sus fronteras sino que, más bien, existen unas “zonas fronterizas” donde el debate se mezcla con disciplinas adyacentes que van desde los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS), pasando por el análisis de política exterior (*Foreign Policy Analysis* o FPA, por sus siglas en inglés), la Teoría Política o la Economía Política Internacional (Buzan y Hansen, 2009). Existen trabajos que se adentran en esas “zonas fronterizas” entre distintas disciplinas —o subdisciplinas— que hasta ese momento no habían dialogado entre sí¹², y que, como sugería Susan Strange, aspiran a contribuir a romper con los muros y las rigideces académicas que impiden la comunicación y el debate entre ellas (Strange, 1998a).

Así, yendo más allá del “pluralismo integrativo” y explorando varias “zonas fronterizas”, este trabajo pretende aportar una contribución a los “enfoques eclécticos” que han empezado a abrirse paso en la disciplina en los últimos años (Barbé y Soriano, 2015). Por enfoque ecléctico se entiende «explorar relaciones sustantivas y revelar conexiones escondidas entre elementos aparentemente inconmensurables al proceder de teorías ancladas en paradigmas distintos, con vistas a generar miradas novedosas sobre debates de políticas y dilemas prácticos»¹³ (Sil y Katzenstein, 2010). Así, lejos de sintetizar, resumir o reemplazar, la finalidad es demostrar la relevancia práctica y teórica de conectar entre sí enfoques *a priori* separados e irreconciliables. Su valor añadido, como señalan Sil y Katzenstein, reside en la formulación de problemas, la construcción de explicaciones y la mayor conexión entre teoría y práctica.

Estos enfoques no son nuevos en las Relaciones Internacionales y existen precedentes que ya se han hecho eco de esta mirada, aplicándose a cuestiones relacionadas con el orden y la gobernanza regional, el ámbito de paz y la seguridad, o la propia economía política global (Sil y Katzenstein, 2010). Entre las contribuciones que se pueden destacar, sobresalen trabajos de Cox (1996) o Buzan (2004) que, sin

¹² Un ejemplo de las aportaciones que exploran algunas de estas “zonas fronterizas” es *Power, Production and Social Reproduction* (2003), obra editada por Isabella Bakker y Stephen Gill, una buena muestra en la que se presta atención a las interrelaciones entre la Economía Política Internacional crítica y los estudios feministas. Como insumo a esta investigación y trabajo exploratorio previo, se puede mencionar también: Verdes-Montenegro, F.J. “La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad”, en Verdes-Montenegro, F.J. (coord.) *Otras miradas y otras voces. Visiones críticas de las Relaciones Internacionales*, Ed. EDUNTREF, Buenos Aires [en prensa]

¹³ Traducción propia del original: “it means exploring substantive relationships and revealing hidden connections among elements of seemingly incommensurable paradigm-bound theories, with an eye to generating novel insights that bear on policy debates and practical dilemmas”.

duda, se tendrán en cuenta a lo largo de este trabajo. Ahora bien, pese a no tener un carácter novedoso el uso de enfoques ecléticos en las Relaciones Internacionales, sí lo es su mayor protagonismo y visibilidad, así como el esfuerzo por generar una comprensión más coherente y sistemática de lo que se ha calificado como “eclecticismo analítico” (Sil y Katzenstein, 2010).

En lo que respecta al estudio de caso de este trabajo, la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR, existe algún trabajo que ya ha adoptado un marco analítico eclético. Así, conviene tener en cuenta la investigación de tesis doctoral de F.B. Sánchez en la que se recurre a un marco analítico eclético, a partir de aportaciones procedentes del realismo neoclásico, el institucionalismo neoliberal y el análisis de política exterior (Sánchez, 2015).

Este tipo de planteamientos requieren un cierto riesgo, o coraje, ya que se realiza sin “cinturones de seguridad” o la “heurística negativa” propia de las investigaciones que se insertan en un programa de investigación determinado y reconocido, y con métodos más formalizados. No obstante, huelga señalar que no se admite cualquier combinación de teorías y tampoco se debe confundir con una investigación multi-método. Recurriendo a un enfoque eclético lo que se pretende es hacer intelectual y empíricamente aplicables conexiones entre grupos (*clusters*) de análisis que están sustantivamente vinculados pero generalmente formulados en paradigmas separados. Entre las motivaciones y la practicidad que justifican la apuesta por enfoques ecléticos está, por un lado, la enunciación de preguntas de investigación novedosas que no se pueden plantear desde un único enfoque teórico, articular argumentaciones más afinadas, y acercar más la teoría de las Relaciones Internacionales a la práctica política (Sil y Katzenstein, 2010).

De primeras se puede plantear que la conexión de diferentes enfoques teóricos no es posible por la inconmensurabilidad entre paradigmas. Ahora bien, tal y como han razonado Rudra Sil y Peter Katzenstein (2010), por un lado, existen menos constricciones cuando se integran elementos que cuando se recurre a un mismo criterio para evaluar diferentes teorías. Y por otro, centrándose en los indicadores sustantivos que se emplean a la hora de aplicar un concepto, es posible reconceptualizarlo y combinarlo parcialmente con vinculaciones específicas sacadas de teorías procedentes de diferentes paradigmas. Así, se toma en consideración tanto la dimensión material, generalmente asociada a teorías más ortodoxas como el neorrealismo o el marxismo; así como aspectos ideacionales más vinculados tradicionalmente con el social-constructivismo y las teorías “reflectivistas” (Sörensen, 2008). De este modo, se planteará que uno y otro son complementarios y, tal y como se justificará, la ausencia de obstáculos de carácter ontológico u epistemológico.

Como apuntan Rudra Sil y Peter Katzenstein, para lograr ese diálogo entre diferentes corrientes teóricas es preciso: (i) aclarar conceptos, (ii) un lenguaje teórico común, (iii) un conjunto común de métodos y (iv) unos estándares evaluativos a partir de una base teórica (Sil y Katzenstein, 2010). Por ello, en adelante se aclaran a través de las diferentes corrientes teóricas seleccionadas los conceptos de “regionalismo”, “seguridad” y “estructura” que se adoptaran en este trabajo. Con ello, además, se acotará un lenguaje común y se justificará tanto las corrientes teóricas seleccionadas como un método acorde a esta mirada eclética. Así, en aras de este diálogo, en

primer lugar, procederemos a exponer la teoría del poder estructural que acotó Susan Strange en la década de los ochenta y noventa ya que será el esqueleto sobre el cual construiremos nuestra mirada. Tras atender también a las revisiones de esta teoría y las críticas recogidas para esta investigación, presentaremos en segundo lugar la aproximación a la noción discursiva de seguridad que se asumirá en este trabajo: la teoría de la securitización. Posteriormente, se abordarán las aportaciones desde los estudios sobre regionalismo que nos van a permitir aproximarnos al concepto de regionalismo “posliberal” y al estudio de la dinámicas de seguridad regional a través de la Teoría de los Complejos de Seguridad Regionales (TCSR). Y para acabar, expondremos la dimensión normativa que se asumirá a lo largo del proceso de investigación, exponiendo el realismo cosmopolita de teóricos neokantianos, como Ulrich Beck o Mary Kaldor, y el cosmopolitismo desde el Sur que nos aporten los estándares evaluativos requeridos para abordar el análisis de la dimensión de seguridad del regionalismo posliberal.

2.5. El poder a través de la Teoría del Poder Estructural revisada: TPE(r)

La aproximación alternativa a la investigación — generalmente ignorada en la ciencia social contemporánea— era la de Feyerabend. En su “Contra el método”, este escritor excéntrico argumentó que todo lo que se necesitaba para investigar era una buena pregunta.
(S. Strange, 2012)

El poder es una noción clave para la Ciencia Política y en las Relaciones Internacionales, cuya conceptualización ha sido objeto de intensos y numerosos debates, y que al igual que otros conceptos como el de seguridad, ha sido calificado de concepto esencialmente disputado (*essentially contested concept*) (Barnett y Duvall, 2005; Guzzini, 2005). Este carácter de concepto en disputa implica que no existe una definición neutra o descriptiva, ni que se pueda lograr una definición unívoca e incontestable. En función del contexto teórico en el que se inserta, y los valores, preferencias, y prioridades del sujeto investigador, se optará por una definición u otra. Como señala Stefano Guzzini, en línea con Steven Lukes, atribuir poder a algún actor o estructura es politizarlo y por lo tanto desplazarlo al ámbito público, donde es preciso que se justifique la acción o inacción de quien detenta o donde reside ese poder, al entrar en el terreno de lo posible y de lo contrafactual (Guzzini, 2005). De este modo, la definición de poder en las Relaciones Internacionales no es ajena a esa politización, e influirá en la concepción de poder más o menos ampliada que se asuma.

Existe un amplio abanico de visiones del poder, desde la clásica conceptualización relacional de R. Dahl que establece que “un sujeto «A» tiene poder sobre otro «B» en la medida en que logre que «B» haga algo que de otra manera no hubiera hecho”, hasta la visión del poder de Michel Foucault, que entiende que éste “circula” a través del discurso del poder establecido y no se puede detentar ya que está en cada individuo que se ha socializado con unas lógicas de poder que operan en todo tipo de relación social (Foucault, 1978). De esta última visión post-estructuralista a la concepción cuasi matemática y muy apegada a una tradición positivista de Dahl, que permite una cuantificación de hipótesis se constata un dilema muy extendido en las ciencias sociales que advierte Guzzini: “*faced with the difficulties of pinning down a concept, scholars decide to go for its more easily operationalisable aspects, but they thereby incur the risk of neglecting its most significant aspects, thus voiding the concept of the very significance for which it has been chosen in the first place*” (Guzzini, 2005: 502). De este modo, cuanto más fácil es la operacionalización de un concepto, se corre un mayor riesgo de dejar a un lado aspectos clave para su comprensión.

Durante muchos años la atención que se brindó a la noción de poder desde las Relaciones Internacionales concedió gran importancia a la “distribución del poder”, cayendo en ocasiones en una lógica de argumentos circulares —esa distribución del poder era el criterio para explicar resultados, y en otros casos los resultados eran los criterios que explicaban el cálculo del poder—, lo que forzó a una reconceptualización a través de la teoría política (Baldwin) y el transnacionalismo (Keohane y Nye)

(Guzzini, 1993). Por su parte, las aproximaciones social-constructivistas tienden a comprender el poder como agencial e intersubjetivo (incluyendo poder no intencional e impersonal), mientras las neorrealistas sobreestiman las capacidades materiales y la estructura militar. Precisamente en respuesta a la aproximación limitada del poder que plantea el neorrealismo, progresivamente más apegado a modelos económicos que reducen su valor explicativo, surgen desde la Economía Política Internacional diferentes planteamientos que atienden al “poder estructural”.

Teniendo en cuenta la problemática de estudio, el carácter político de la noción de poder y el dilema planteado, aquí se adoptará una versión revisada de la teoría del poder estructural de Susan Strange, aunque sin perder de vista la concepción tridimensional del poder de Lukes, las revisiones de Tooze y Sanahuja, así como una taxonomía del poder más reciente que han propuesto Barnett y Duvall. Así, se expondrá en primer lugar qué postuló Susan Strange en *States and Markets* (1998a [1988]) y otros trabajos posteriores, prestando especial atención a cómo entendía la estructura de seguridad; para posteriormente presentar las principales revisiones a su planteamiento.

2.5.1. La TPE y sus críticas: un modelo revisado

A continuación se expone la TPE original planteada por Strange y, tras señalar algunas críticas, se propone una TPE revisada —TPE(r)— ya que, como se razonará, resulta más apropiada para desarrollar su potencial analítico y para la propia congruencia del enfoque eclético adoptado.

a) La TPE: principales postulados

Las aportaciones de Susan Strange a lo largo de sus cinco décadas de trabajo académico se recogen en un amplio número de artículos, libros y capítulos que se inician desde finales de los años cuarenta hasta su muerte a finales de los noventa¹⁴. Desde muy pronto, su producción intelectual reflejó su firme compromiso por la interdisciplinariedad y la necesidad de que los estudios internacionales profundizaran en los intersticios entre la economía, la política y el mundo de los negocios. Sus aportaciones, pues, tocan aspectos tanto teóricos como metodológicos, con una fuerte preocupación por las transformaciones estructurales de las que es testigo, sobre todo en el ámbito financiero, y de las que considera que tanto las Relaciones Internacionales como la Economía Internacional adolecen de importantes carencias que terminan por infravalorarlas o incluso ignorarlas. En el conjunto de su obra, se puede afirmar que la TPE es su contribución teórica más profunda (May, 1996; Tooze; 2000b), fruto de más de treinta años de formulación y aplicación.

En un contexto de aparente declive de Estados Unidos, la TPE va tomando forma a partir de los setenta, concretamente, la primera versión se adelanta en 1975 con la publicación del artículo “What is Economic Power and Who has it?” en el

¹⁴ Para conocer la obra completa de Susan Strange, véase el *addendum* de Christopher May en Lawton et al. (2000).

International Journal. En esta primera versión se presentan tres estructuras de poder entre las cuales, además de una estructura ideológica y una económica, consta una estructura de seguridad. Hasta la versión acabada que se expone en *States and Markets* (1988), como se observa en la tabla nº 2, Strange va presentando distintos planteamientos en los que el número de estructuras primarias varía entre tres y cinco, y en las que siempre consta una estructura de seguridad (Strange, 1983; Strange, 1984; Strange, 1988). Como apunta Guzzini (2005), ese ensanchamiento del poder finalmente a cuatro estructuras abarca áreas en las que Estados Unidos no está claramente en declive y, además, toma en consideración efectos no-intencionados.

Tabla nº 2.: Evolución de las dimensiones de la TPE (1975-1988)

AÑO	NÚMERO DE ESTRUCTURAS PRIMARIAS	DIMENSIONES
1975	3	Seguridad / Ideología / Economía
1983	5	Seguridad / Producción / Finanzas / Conocimiento / <i>Welfare</i> (Bienestar)
1988	4	Seguridad / Producción / Finanzas / Conocimiento

Fuente: Strange (1975), Strange (1983), Strange (1988)

Elaboración propia

Tras exponer la TPE, Strange la aplicó en la década siguiente y siguió revisándola en otras contribuciones posteriores como *The retreat of the State* (1996) y *Mad Money* (Strange, 1998b)(1998). En un contexto en el cual la EPI ortodoxa, especialmente la estadounidense, pone su punto de mira en el estudio de los regímenes internacional y encadena análisis que alertan del declive estadounidense, Strange se cuestiona la pertinencia de este objeto de estudio que califica de pura moda dentro de las Relaciones Internacionales, y sus diferencias con el diagnóstico ya que, con las transformaciones del poder registradas, Estados-Unidos sigue manteniendo un importante poder estructural y su calidad de *hegemon* del sistema internacional (Strange, 2009). Pese a existir opiniones dispares en torno a dónde ubicar sus contribuciones, en general, su TPE y sus posteriores aplicaciones a la estructura financiera se suelen clasificar en la corriente “crítica” de la E.P.I. de los años ochenta y noventa por su enfoque interdisciplinar, y la interconexión de asuntos económicos y políticos.

En varios trabajos, Susan Strange defiende que desde la academia se debería evitar la búsqueda de una teoría omnicomprensiva que aspire a predecir, rehuendo con ello el mimetismo con los procedimientos propios de las ciencias naturales (Strange, 1988, 2012). En su opinión, más bien, se debe apostar por la búsqueda de un marco teórico o un método de análisis con un mayor valor heurístico, que abra caminos y sea pragmático, que busque explicar algún aspecto del sistema internacional y no pretenda tener respuesta a todas las preguntas. Esta teoría sería

sólo ciencia en la medida que aspira a respetar dos virtudes básicas, como son la racionalidad y la imparcialidad. Para ella, tanto las Relaciones Internacionales como la EPI han adolecido de un conocimiento limitado con importantes “áreas de ignorancia significativa” que, por ejemplo, se manifiestan en la falta de consideración del poder en el caso de la EPI, o la ausencia de las problemáticas relacionadas con las finanzas en las Relaciones Internacionales.

Asimismo, evitando el estatocentrismo propio de ciencias sociales como la Ciencia Política, la Economía y las Relaciones Internacionales, Strange apuesta por tomar en consideración las relaciones transnacionales, tan importantes o más que las relaciones intergubernamentales, por lo que se presta especial atención a los actores no estatales que van ganando terreno en la escena internacional —agencias de calificación de riesgo, crimen organizado, empresas transnacionales, etc.— (Strange, 1998a; Tooze, 2000a). Los Estados no son siempre los actores principales ni los únicos en las distintas estructuras de poder señaladas. De hecho, los estudios basados en este modelo heurístico permiten comprender como en las últimas décadas se ha producido un desplazamiento de autoridad desde los Estados hacia los mercados u otros actores no estatales (como mafias, crimen organizado, etc), llegando a tener por ejemplo, en el caso de los mercados, unos roles decisivos en lo que respecta a la estructura de producción o la de finanzas y crédito.

Influida por *Politics and Markets* de Lindblom (1977) y extendiendo su propuesta a nivel mundial, Strange plantea centrarse en el nexo autoridad/mercado, atendiendo a su vez a lo que ella considera los cuatro valores básicos de toda sociedad —riqueza, seguridad, libertad y justicia— y viendo cómo la combinación de estos valores varía en función de las relaciones de poder y sus fuentes (Strange, 1998a; 2009). Ésta considera que ha habido tres grandes “metamorfosis” vinculadas a la distribución del poder: se ha producido un desplazamiento de poder desde actores estatales a actores no estatales, de Estados débiles a Estados más poderosos y, en algunos casos, su “evaporación” ya que nadie ejerce hoy en día ese poder de manera efectiva. Según la tesis de Strange, el desplazamiento de autoridad desde los Estados hacia los mercados es el mayor cambio de la EPI en los últimos cincuenta años. La realidad internacional es muy distinta tras la caída de la URSS y a diferencia de los paradigmas dominantes en las Relaciones Internacionales, la EPI que propone Strange considera que hace falta romper con tres principios básicos de la primera:

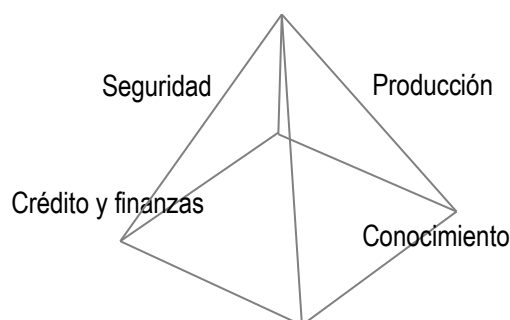
1. Los actores no estatales pueden ser tan importantes como los Estados en las lógicas de poder.
2. La distinción entre Relaciones Internacionales y política interna es una categorización que cada vez es menos apropiada y limitadora para la comprensión de la dinámica de los procesos transnacionales.
3. La seguridad debe ser entendida de forma más comprehensiva, habiendo otros temas relevantes para la disciplina como garantizar los bienes públicos globales (como el medioambiente) y erradicar los “males públicos globales” como la pobreza, las pandemias o el crimen organizado (Strange, 2003).

En lo que respecta al poder, según Strange existen dos tipos: por un lado, el “poder relacional” entendido como la capacidad de un actor para jugar conforme a las

reglas y defender sus intereses en un juego predeterminado, es decir, una aproximación al poder que equivale a la concepción de Dahl o la primera dimensión de Lukes (1985)¹⁵. Y por otro lado, el “poder estructural”, es decir, la capacidad para establecer y reescribir las reglas que dan forma a la estructura según la propia conveniencia, equivalente a la segunda y la tercera dimensión del modelo tridimensional de Lukes.

Figura nº 1: El poder estructural, estructuras primarias y secundarias

Estructuras primarias



Estructuras secundarias

Comercio – Energía – Transporte – Bienestar (*welfare*)

Fuente: Strange (1988)

La teoría del poder estructural, como su nombre indica, se ocupa de esta última forma de poder —el poder estructural— ya que para Strange es aquella cuya importancia es cada día mayor. A diferencia de otras corrientes teóricas que sólo atienden a un tipo

¹⁵ En *El poder, un enfoque radical*, Steven Lukes (1985) expone tres enfoques distintos a la hora de aproximarse al estudio del poder en las ciencias sociales: unidimensional, bidimensional y tridimensional.

El enfoque unidimensional (o pluralista) se concibe como la forma de controlar o influir en los procesos decisorios formales. Esta postura es criticada por el enfoque bidimensional dado su carácter cuantitativo y la omisión de los procesos informales, incorporando al análisis de las relaciones de poder la cuestión del control sobre el programa político y la definición de las agendas. Sin embargo, esta segunda dimensión sigue sin satisfacer a Lukes ya que todavía está demasiado apegada al behaviorismo, enfoque demasiado individualista. De esta forma, el enfoque tridimensional considera que el control del pensamiento adquiere un sinnúmero de formas menos totales y más mundanas, a través del control de la información, de los medios de comunicación, de los procesos de socialización. En definitiva, que la forma más eficaz e insidiosa de utilización del poder consiste en impedir que aflore. Por si fuera poco añade que resulta equivocado pensar que por no sentir agravio, un sujeto no tiene intereses susceptibles de ser lesionados por el uso del poder. Lukes, se posiciona así en una perspectiva radical y se decanta por el tercero ya que según él permite un análisis más profundo y satisfactorio tanto a nivel teórico como empírico que el proporcionado por cualquiera de las otras dos dimensiones.

de estructura, como por ejemplo la escuela (neo)marxista que toma en consideración la estructura de producción, Strange diferencia cuatro estructuras primarias: (i) seguridad, (ii) producción, (iii) finanzas y crédito, y (iv) conocimiento, ideas y creencias (ver figura 1). Estas cuatro estructuras interdependientes tienen una distribución del poder diferente entre sí pero pretenden responder a la misma pregunta ¿*Cui Bono?*, es decir, ¿a quién benefician los cambios estructurales acaecidos en la sociedad internacional? (Strange, 2003). En la TPE de Strange también se consideran unas estructuras secundarias (energía, comercio, transporte y bienestar) pero, como la propia autora reconoce, éstas responden a criterios arbitrarios por lo que en este trabajo se omitirán, tomando en consideración exclusivamente las estructuras primarias de poder.

b) La TPE y la seguridad

En relación a la estructura de seguridad, como se observa en el cuadro nº 4.1, ha estado presente desde las primeras formulaciones de la TPE. Esta estructura es aquella que se encarga del marco de poder creado para la provisión de seguridad por parte de unos individuos —los protectores— a otros —los protegidos—. Los protectores obtienen con ello algún tipo de beneficio (riqueza, derechos especiales, privilegio social), con su consecuente impacto en el quién obtiene qué de la economía. Para Strange la seguridad es después de todo “la necesidad básica más básica”, y pese a no dotarla de un rango superior al resto de estructuras primarias en su TPE, tal y como hacen las teorías ortodoxas en las Relaciones Internacionales, sí reconoce que cuando hay una amenaza inminente la principal preocupación de cualquier individuo es sobrevivir.

Pese a adoptar un concepto de seguridad comprehensivo y heterodoxo para su época —al atender no sólo a la seguridad del Estado sino también a la del individuo y las empresas—, tal y como plantea May (1996), la seguridad para Strange termina por no separarse del clásico enfoque realista que entiende que la seguridad se construye alrededor del Estado como institución por excelencia, con un énfasis añadido en lo militar. Aquí se observa una de las contradicciones en las que cae la TPE, que pese a querer superar el estatocentrismo, en lo que respecta a la estructura de seguridad, termina por reproducir las lógicas de balance de poder propias de las teorías ortodoxas. Como la propia Strange afirma, *estamos atascados en una estructura de seguridad basada en el Estado-Nación* (Strange, 1988). Precisamente, parte de la revisión que se pretende hacer de la estructura de seguridad en este trabajo aborda, entre otras cuestiones, esta contradicción y pretende resolver el problema de agencia que se deriva de ella.

Ahora bien, el pensamiento de Strange evoluciona a lo largo de los noventa y en sus últimos trabajos se atenúa el estatocentrismo en materia de seguridad ya que tanto en la *Retirada del Estado* como en *Mad Money* se abordan amenazas transnacionales como el auge del crimen organizado y el blanqueo de capitales, incidiendo en la metamorfosis causada por los cambios estructurales en la sociedad y la economía mundiales (Strange, 1998; Strange, 2003). En las últimas décadas, los Estados no pueden garantizar el monopolio de la violencia en muchos países y son

una fuente de autoridad más entre otras que generan “conflictos de autoridad”. Como afirma J.A. Sanahuja:

[...] el cambio más importante [en esta estructura de seguridad] se refiere a la redefinición de las fuentes y el desplazamiento del poder desde los actores estatales a los no estatales, debido a la redefinición de la seguridad que ha traído consigo el fin de la guerra fría, a la revolución tecnológica, a los procesos de globalización y, en particular, a la transnacionalización y privatización de la violencia organizada (Sanahuja, 2008:345).

Para Strange, desde la academia se tienen que elaborar mapas de seguridad en los que se plasme el *continuum* de distintas situaciones de riesgo existentes a lo largo y ancho del planeta, y como las amenazas se distribuyen y se afrontan desigualmente. Esta propuesta, como la aplicación de la TPE a la estructura de seguridad en general, no ha tenido un gran eco. A diferencia de la estructura de finanzas o de producción, la TPE no ha generado debates en lo que respecta a la seguridad, lo que manifiesta una falta de interés que, según este trabajo, se explica por las debilidades y la obsolescencia de su planteamiento, en un momento en el que los debates sobre la seguridad han experimentado intensas disputas y, como se verá más adelante, con contribuciones sugerentes que han ampliado su campo de estudio.

2.5.2. La TPE(r): críticas y revisiones

Una vez presentados los principales postulados de la TPE de Strange y sus implicaciones en materia de seguridad, conviene precisar que se reformulará su planteamiento a partir de las críticas de Roger Tooze (2000a; 2000b) y José Antonio Sanahuja (2008), así como con algunas contribuciones recientes en la reflexión sobre el poder en las Relaciones Internacionales. Como bien señalan Sanahuja y Tooze, la TPE cuenta con una serie de inconsistencias y limitaciones que cercenan su desarrollo. Por ese motivo, nos centraremos primero en exponer cuatro críticas a la TPE para, seguidamente, partir de la propuesta de TPE revisada —TPE(r)— o “post-strangeana”, planteada por los autores citados, para examinar la estructura de seguridad y comprobar en qué medida esa aproximación puede superar sus limitaciones epistemológicas —en particular en relación a elementos cognitivos e ideacionales— que permita plantear un modelo heurístico alternativo.

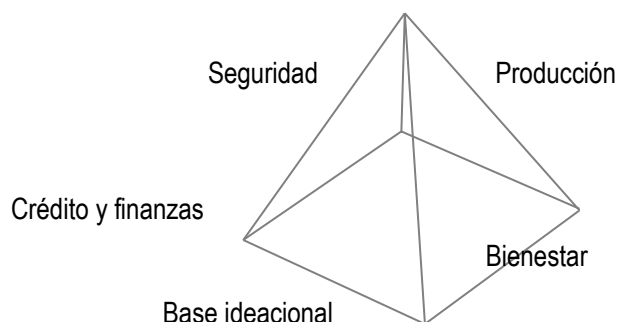
Para Tooze, una primera debilidad que ya se ha observado al exponer la estructura de seguridad, es que la TPE no escapa del todo al estatocentrismo que propugna ya que el lenguaje empleado, así como el significado y la estructura de la TPE reproduce el “nacionalismo metodológico” propio de otras ciencias sociales (Tooze, 2000a; Beck, 2004). Otra laguna de la TPE que señala el mismo autor es la ausencia de una filosofía moral que dote a la teoría de una ontología efectiva y consistente a la hora de valorar las transformaciones de la realidad internacional (Tooze, 2000a).

Por otro lado, a pesar de reconocer la importancia de la reflexividad en sus últimos trabajos, el planteamiento de Strange no reconoce la primacía del

conocimiento (Cox, 1996). Esta carencia fundamental para un trabajo crítico, como plantea Sanahuja, se observa en la omisión de la preferencia de valores y la incapacidad para analizar la relación entre racionalidad científico-técnica, la ideología y las relaciones de poder. En lo que respecta a la estructura de seguridad, esto se traduce en el olvido de la construcción social de las amenazas y de la propia noción de seguridad (Sanahuja, 2008; Strange, 2012). En línea con Tooze, las ideas y la ideología son parte de la totalidad de la vida social, en relación recíproca con la construcción de un entorno material, lo que significa que la teoría que no tiene en cuenta lo no material, los aspectos ideacionales del poder, a través el concepto de significado intersubjetivo, sólo aborda una parte de la estructura de poder (Tooze, 2000b).

Por último, Sanahuja rechaza el carácter secundario de la estructura de bienestar (*welfare*) que plantea Strange en la TPE. A diferencia de las otras estructuras secundarias, las preferencias de valores tienen un rol determinante y la asignación de recursos depende de la decisión tomada por las autoridades (Sanahuja, 2008). Por ello, retomando una idea de la propia Strange en un trabajo anterior a *States and Markets* (Strange, 1983), convendría reformular la TPE incluyendo la estructura de bienestar como estructura primaria.

Figura nº 2: Teoría del poder estructural revisada: TPE(r)



Fuente: Sanahuja (2008)

Teniendo en cuentas las críticas expuestas, este trabajo se propone reformular la teoría del poder estructural a partir de la propuesta de Sanahuja que trata de integrar la dimensión ideacional o de conocimiento en cada una de las estructuras, desde una epistemología reflectivista próxima al social-constructivismo, así como una nueva estructura primaria (figura 2). Con ello, se establece una “base ideacional” que junto con elementos materiales, institucionales y normativos fundamenta las cuatro estructuras primarias, tomando en consideración factores no materiales como las ideas, los valores o las identidades. La estructura de conocimiento que Strange establece como una de las cuatro estructuras primarias de poder pasa de este modo a

ser un “soporte” para todas ellas, permitiendo así que puedan funcionar en calidad de estructuras (Tooze, 2000b).

La otra revisión a la TPE de Strange consiste en establecer una estructura primaria de bienestar (*welfare*) que reemplaza a la estructura de conocimiento que en el enfoque “post-strangeano” se convierte en base estructural. Esta nueva estructura primaria que atiende a las reglas de protección (derechos humanos, laborales, ambientales, etc.), las transferencias de recursos (Ayuda Oficial al Desarrollo, etc.) y la provisión de ciertos bienes públicos globales con incidencia directa en el bienestar humano, a diferencia de las otras estructuras secundarias (energía, transporte y comercio), tiene más en cuenta las preferencias de valores, y la asignación de recursos que se deriva de ella es fruto de decisiones adoptadas por autoridades en las que no entran los mercados (Sanahuja, 2008).

La TPE(r) resuelve así buena parte de las debilidades de la TPE pero no ha tenido un mayor desarrollo que ésta en lo que respecta a la estructura de seguridad. Sigue siendo un modelo heurístico que no aspira a ser una teoría omnicomprensiva de la realidad social sino un marco teórico-metodológico que facilita la comprensión de los cambios estructurales en la sociedad internacional así como la definición de agendas de investigación relevantes. Como en la propuesta original de Strange, se sigue haciendo hincapié en la importancia de no perder de vista el poder estructural y sus fuentes, e intenta responder a una pregunta esencial en la Economía Política Internacional: *¿Cui Bono?* A raíz de esta revisión, conviene explicitar qué implicaciones metateóricas tiene la integración de esa base de conocimiento, cómo se entiende la noción de estructura que se empleará en adelante, y qué aportaciones recientes a los estudios del poder se van a integrar para el análisis posterior.

a) *El social-constructivismo como compromiso metateórico*

Respecto a otras disciplinas como la sociología que asumió buena parte de esos postulados a través de las aportaciones de Berger y Luckman (1979), y aunque hay trabajos previos en la disciplina que asumen algunos de sus postulados¹⁶, el social-constructivismo se ha incorporado de forma tardía a las Relaciones Internacionales a través de trabajos seminales como los de Nicolas Onuf (1989) o Alexander Wendt (1992) en los albores de los noventa. Como señala Guzzini (2005) y tal y como se tomará en este trabajo, el social-constructivismo se comprende mejor como un compromiso metateórico que asume tres rasgos:

(i) Desde un punto de vista ontológico, de acuerdo con la teoría de la estructuración de Giddens (1984) y como ha recogido Wendt en las Relaciones Internacionales (Wendt, 1987), agentes y estructuras se constituyen mutuamente, sin que uno de estos elementos pueda ser considerado como anterior o predominante

¹⁶ Josep Ibañez (2015) toma de Emanuel Adler la idea que aportaciones como las “comunidades de seguridad” de Karl Deutsch por su énfasis en las transacciones sociales y la comunicación social, o el neofuncionalismo de Ernest B. Haas con el papel que concede a la cooperación internacional como conformador de consensos, anticiparon el social-constructivismo en las Relaciones Internacionales.

respecto del otro. La realidad social está construida y por lo tanto, parafraseando parcialmente el artículo clásico de Alexander Wendt, “es lo que queremos que sea” (*our making*). Las estructuras no son inmutables y pueden ser alteradas por la agencia que pueden tener los seres humanos, si bien el margen de maniobra no es ilimitado y existen constricciones a la capacidad de agencia fruto del contexto histórico-estructural en el que se inserten las relaciones sociales.

(ii) Respecto a la dimensión epistemológica, el social-constructivismo rompe con el monismo metodológico que pretende equiparar las ciencias naturales con las ciencias sociales y asume que el conocimiento se construye socialmente. Se construye en la medida que los conceptos son la condición de posibilidad del propio conocimiento, construido éste de un modo intersubjetivo a través del lenguaje. Es decir, los significados sociales, a través del lenguaje, construyen realidad, y éste último no es objetivo ni subjetivo, ya que es más que el uso individual y previo a él. Según Adler, el carácter intersubjetivo del lenguaje significa que “persiste más allá de las vidas de los actores sociales individuales, incardinándose en las rutinas y prácticas sociales que son reproducidas por intérpretes que participan en su producción y funcionamiento” (Adler, 2002).

(iii) Como tercera y última característica, se toma en consideración de la relación reflexiva entre la construcción social del conocimiento y la construcción social de la realidad. O lo que es lo mismo, al asumir la reflexividad, se presta atención a cómo la construcción social del conocimiento puede afectar a la construcción social de la realidad y viceversa. Se entiende por lo tanto que las propias contribuciones social-constructivistas son constitutivas de los procesos de construcción de la realidad social, de forma que contribuyen a conformar la realidad que pretenden explicar (Guzzini, 2000; Ibañez, 2015). Un ejemplo clásico son las denominadas “profecías auto-cumplidas” (Merton, 1998 [1949]).

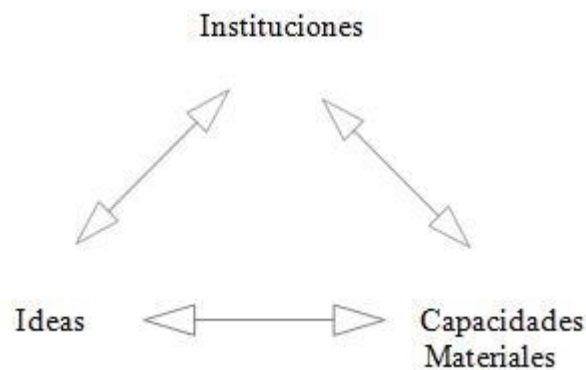
b) Las estructuras históricas: método para la comprensión de las relaciones globales de poder

Ya se han adelantado anteriormente algunas de las aportaciones de Robert W. Cox respecto a su concepción de la teoría crítica en Relaciones Internacionales, ahora se tomará en consideración su concepto de estructura histórica como método para la comprensión de las estructuras globales de poder y cómo éstas interactúan con las fuerzas sociales a través del devenir histórico, expuesto también en “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*” ([1981] 2014). Como se observa en la figura 3, el teórico canadiense plantea que una estructura histórica está conformada por tres componentes interrelacionados entre sí que operan como marcos de acción que costringen y posibilitan: (i) ideas, (ii) instituciones, y (iii) capacidades materiales.

En el caso de las ideas, Cox distingue, por un lado, entre los «significados intersubjetivos», compartidos por los diferentes actores, más estables y compartidos, y que dan forma al discurso social, y por otro lado «imágenes colectivas», que por el contrario entran disputa y abren el espacio para el cambio. Respecto a las

instituciones, las entiende como un conjunto persistente y conectado de reglas — formales e informales— que prescriben comportamientos, constriñen la actividad y moldean las expectativas. En cuanto a las capacidades materiales, Cox las entiende como las capacidades productivas y destructivas (tecnología, capacidades organizativas), ya sean recursos acumulados o dinámicos (industria, armamento, etc.). En conjunto constituyen así el marco en el cual la acción de los individuos y colectividades tiene lugar en un espacio/tiempo determinado, con una correlación de fuerzas particular que no determina de forma mecánica o automática las conductas, sino que favorece unos tipos de comportamientos y restringe otros a través de una relación de mutua constitución e interacción.

Figura nº 3: Configuración de una estructura histórica



Fuente: Cox, R.W. (1981)

Las estructuras históricas son dinámicas y varían a través de la acción de los agentes en agregado. En función de los vínculos entre las ideas, las instituciones y las capacidades materiales —y la coherencia entre ellos—, pueden darse diferentes tipos posibles de estructuras históricas. Desde una estructura “hegemónica”, en la que las ideas, las instituciones y las capacidades materiales son coherentes entre sí, hasta una estructura “disfuncional”, en la que ninguna de las tres lo están; pasando por “congruencia normativa” (con instituciones e ideas alineadas, pero sin las capacidades materiales acordes); “congruencia material” (con instituciones y capacidades materiales alineadas) y “retraso institucional” (ideas y capacidades materiales en sintonía, pero sin las instituciones acordes) (Barbé *et al.*, 2016). Cabe precisar que la idea de hegemonía de Cox, tomada de la obra de Gramsci, se diferencia de la visión ortodoxa en las Relaciones Internacionales que la reduce a una dominación por la distribución asimétrica de capacidades materiales militares y económicas (Bieler y Morton, 2004; Overbeek, 2011). En el caso de Cox, la hegemonía en un sentido gramsciano amplía el campo de pugna por parte de las fuerzas sociales al no considerar exclusivamente las capacidades materiales, y tomar en consideración también las instituciones y las ideas.

En otro trabajo de los ochenta, *“Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method”* (2016 [1983]) aclara que la hegemonía mundial es en sus inicios una expansión hacia el exterior de la hegemonía interna —nacional— establecida por la clase social dominante, descartando que ésta pueda concebirse como un orden entre estados. Es pues un orden dentro de una economía mundial con un modelo de producción dominante y un complejo de relaciones sociales en las que entran en juego las clases sociales de diferentes países. Las organizaciones internacionales —o regionales para el caso que nos ocupa— son un mecanismo a través del cual se expresan las normas universales de una hegemonía mundial y un proceso en el que se desarrollan las instituciones de la hegemonía y su ideología (Cox, 2016). Cinco son los rasgos que señala el académico canadiense como muestras del rol hegemónico de las organizaciones internacionales: (i) representan las reglas que facilitan la expansión de órdenes hegemónicos mundiales; (ii) son en sí mismas el producto del orden hegemónico mundial; (iii) legitiman ideológicamente las normas del orden hegemónico mundial; (iv) incorporan a las élites de países periféricos; y (v) absorben ideas contra-hegemónicas (Cox, 2016).

Como señala el propio Cox, la institucionalización, ya sea en un nivel nacional, regional o global, es una forma de estabilizar y perpetuar un orden particular. Existe una conexión estrecha entre la institucionalización y la idea gramsciana de hegemonía como vía de lograr obediencia y adhesión a unas ideas, sin coacción o minimizando el uso de la fuerza. También como forma de cooptar y diluir las resistencias que puedan darse a un orden determinado, en la medida en que éstas se traducen en concesiones que se insertan institucionalmente o a través de políticas que, aunque representen a una minoría, se expresan como un supuesto interés universal y otorgan legitimidad. Así, en las instituciones cristalizarían en una estructura hegemónica la correlación de fuerzas imperante en el momento político concreto en el cual se da forma, y las transformaciones que se registrarían posteriormente representarían las alteraciones y las pugnas entre los actores en disputa. Como afirma Cox, conviene no confundir que las instituciones son una expresión de la hegemonía, no la hegemonía misma (Cox, 2014).

Como advertencia a las posibilidades de cambio estructural, merece la pena tomar en consideración la idea de “guerra de posición” que retoma también Cox del pensamiento de Gramsci. A diferencia de la guerra de movimiento (o ataque frontal) que implica la toma del aparato estatal por parte de una vanguardia, y que se simboliza con la toma del palacio de invierno en Moscú por parte de la Revolución Rusa, el pensamiento neogramsciano aboga por una guerra de posición que poco a poco construya la base social que permita una alternativa contrahegemónica. Descartando cualquier escenario de guerra de movimiento que logre un cambio en el orden mundial, tanto para Cox como para Gramsci, el contexto nacional es el único donde se puede fundar un bloque histórico que, posteriormente, en un largo y laborioso proceso transforme la estructura del orden mundial (Cox, 2016).

Stephen Gill engloba dentro de lo que califica como “príncipe posmoderno” (*postmodern prince*) al conjunto de condiciones, en particular políticas, materiales y ecológicas que están dando forma a nuevas expresiones de agencia política cuyos mitos fundacionales se asocian con la búsqueda de nuevas formas de seguridad humana e intergeneracional en y para el planeta, así como un desarrollo humano

democrático y con derechos humanos. Ese conjunto de fuerzas que conforman ese “príncipe posmoderno” combinan estrategias defensivas y de cara al futuro (Gill, 2000). En línea con este autor, Sanahuja se interroga si expresiones de regionalismo como, las que se han dado en Brasil o Venezuela a través de experiencias “posliberales” o “poshegemónicas”, podrían considerarse como estrategias defensivas y autonomistas del “príncipe posmoderno” o si por el contrario han sido cooptadas por la globalización neoliberal (Sanahuja, 2012c y 2015). Gill entiende que experiencias como el ALBA podrían serlo, al rechazar a América del Norte, el imperialismo occidental y el neoliberalismo disciplinante, si bien apela a la necesidad de más trabajos que conecten los momentos de resistencia con visiones de largo plazo, y las novedosas prácticas de política regional y global (Gill, 2012). Este trabajo, precisamente, pretende hacer una contribución a ello.

En todo caso, la noción de estructura histórica la aplica Cox a la organización de la producción, las formas de Estado y los órdenes mundiales, interrelacionados también entre sí, y distanciándose con ello de enfoques estatocéntricos —en particular, el realismo y el neorrealismo—, dominantes en la disciplina o que sobredimensionan el rol de las capacidades materiales. Además, como plantean Bieler y Morton (2004), prestando atención a cómo las ideas, las instituciones y las capacidades materiales interactúan en la construcción y contestación de la hegemonía, es también posible prestar atención a cuestiones vinculadas con la intersubjetividad. En ese sentido, en línea con lo que señala José Antonio Sanahuja, la epistemología reflectivista y la relevancia otorgada a las ideas y los significados intersubjetivos como factores “constitutivos” del orden social son los elementos teóricos que más diferencian a Cox de Strange (Sanahuja, 2015). En la TPE(r) que se asume en este trabajo, pese a partir del planteamiento inicial de Strange, se asumen de estas dos consideraciones del académico canadiense junto con su propia noción —de estructura histórica que permite el estudio de “totalidades limitadas” de la actividad humana en cada contexto histórico (Sanahuja, 2015), como en este caso la estructura de seguridad suramericana y la incidencia que ha tenido en ella un organismo regional “posliberal”.

c) Los vínculos entre el poder y la gobernanza: poder institucional y poder productivo

Para Guzzini (1993), las concepciones del poder estructural que surgen en la EPI ampliando la noción de poder que se toma en consideración por el neorrealismo pueden clasificarse en torno a tres tipos: poder institucional indirecto, (ii) poder no intencional y (iii) empoderamiento impersonal (*impersonal empowering*). Este último no incurre en incoherencias conceptuales al ser el único de los tres que, según éste, asume un carácter intersubjetivo. La TPE de Strange se inserta en principio dentro de lo que se denomina como poder no intencional —o disposicional (*dispositional*, en inglés)— ya que toma en consideración los efectos de difusión de poder y pone énfasis en las consecuencias no controladas de estas acciones de poder. A diferencia del poder no intencional, para esta segunda concepción del poder las consecuencias son parte del cálculo de poder y no es casual. Basándose en las aportaciones de Baldwin, Guzzini plantea que esta visión del poder es útil para el estudio de las dinámicas de dependencia y autonomía (Guzzini, 1993).

Sin embargo, si se tiene en cuenta el tercer tipo de concepción del poder, la del empoderamiento impersonal, se asume un planteamiento intersubjetivo y se concede más importancia al vínculo entre el poder y el conocimiento, en línea con la tercera dimensión de Lukes, la noción de hegemonía de Gramsci y las aportaciones de autores de la EPI crítica o neogramscianos (R. Cox, S. Gill, etc.). De este modo, cabe plantearse que la TPE(r), fruto de la base ideacional que se incluye para las cuatro estructuras no sólo se aproxima finalmente más a esta tercera concepción del poder por la naturaleza intersubjetiva que adopta, sino que es más adecuada para no caer en incongruencias conceptuales.

El análisis del poder se refiere a la vinculación entre la capacidad de agencia y el establecimiento de constricciones estructurales, no pudiendo reducirse exclusivamente a uno de esos dos aspectos (Guzzini, 1993). Ahora bien, para ir más allá del carácter ahistórico del neorrealismo y trascender las limitaciones de un énfasis excesivo en la idea de anarquía y de soberanía, Guzzini sugiere reconceptualizar y dar más protagonismo al binomio poder/gobernanza (*governance*). Enmarcado en el problema agente/estructura y sus interrelaciones, su propuesta consiste en diferenciar estas dos nociones. Así, la idea de poder abarca cómo la agencia tiene capacidad de incidir en las interacciones sociales y (re)construir los procesos intersubjetivos que conforman la estructura. Mientras, por su parte, y en un sentido opuesto dentro del problema agente/estructura, la esfera de la gobernanza es aquella que afecta a la construcción social de las opciones que se plantean desde la estructura, y que establece los patrones de preferencias y de acción, así como las identidades. Su pretensión es que el concepto de poder adquiera un rol más modesto que abra el espacio para la acción política y deje al descubierto el vacío que no puede colmar. La gobernanza del sistema internacional y la identificación de los poderes que operan en el mismo no deben darse por supuestas, produciéndose estrategias de largo plazo que pueden influir —o no— en él.

Barnett y Duvall (2005) han ahondado posteriormente en la noción de poder y sus vínculos con la gobernanza, generando una taxonomía que complejiza la diferenciación poder relacional / poder estructural, incluyendo una variable adicional que aborda la especificidad del poder en las relaciones sociales, y en cómo éste genera efectos en las capacidades de los actores. Así, además del tipo de relaciones en las que el poder opera, se diferencia también entre una especificidad directa y otra difusa. Mientras la primera aborda las relaciones de poder con una conexión entre actores, la segunda plantea una forma de poder que opera con una distancia física, temporal y social. De este modo, tal y como se observa en la tabla nº 3., a través de esas dos variables Barnett y Duvall plantean cuatro tipos de poder: (i) forzoso, (ii) institucional, (iii) estructural y (iv) productivo.

Mientras el “poder forzoso” se entiende de forma similar a la idea de poder de Dahl —relacional y directo—, incluyendo no sólo recursos materiales sino también simbólicos y normativos; el “poder institucional” implica por su parte un control sobre otro actor con un carácter indirecto en el que las instituciones juegan un rol clave. Teniendo en cuenta una dimensión constitutiva en la que entran en juego estructuras en las cuales se determinan las capacidades e intereses, cabe plantearse más bien una aproximación al “poder estructural”. Este, por su parte, se diferencia del “poder productivo”, en que este último atiende la constitución más amplia de subjetividades,

mientras la concepción estructural considera las relaciones de dominación/subordinación que el actor ocupa con un carácter más binario y jerárquico (Barnett y Duvall, 2005).

Tabla nº3: Taxonomía del poder según M. Barnett y Duvall

		<i>Tipo de relaciones en las que el poder opera</i>	
		INTERACCIÓN	CONSTITUTIVAS
<i>Especificidad de las relaciones a través de las cuales se generan efectos</i>	DIRECTA	PODER OBLIGATORIO <i>(Compulsory Power)</i>	PODER ESTRUCTURAL <i>(Structural Power)</i>
	DIFUSA	PODER INSTITUCIONAL <i>(Institutional Power)</i>	PODER PRODUCTIVO <i>(Productive power)</i>

Fuente: Barnett y Duvall (2005)
Elaboración propia

Esta nueva tipología es especialmente relevante en el caso de la problemática analizada en este trabajo ya que toma en consideración un organismo regional suramericano que, en tanto que institución, operan en él una serie de normas — formales e informales— y procedimientos de toma de decisiones que generan unos resultados que favorecen a unos grupos sobre otros. Esos efectos pueden dilatarse en el tiempo y superar las distancias inicialmente consideradas, llegando incluso a generar efectos no intencionados o anticipados, tal y como señalan los autores. Además, no es frecuente que un actor domine completamente una institución y, en cambio, es más probable que una institución adquiera cierta independencia respecto de los actores que cargan con los recursos (*resource-laden actors*). En todo caso, como recuerdan Barnett y Duvall y ya planteaba Foucault¹⁷ en sus trabajos, el poder y la resistencia están estrechamente relacionados ya que las relaciones sociales que habilitan a un actor a controlar el destino de otros son frecuentemente desafiadas y contrarrestadas por aquellos que son objeto de ellas (Foucault, 1978; Barnett y Duvall, 2005).

¹⁷ La aproximación al poder de Foucault se ha retomado desde las Relaciones Internacionales por distintos enfoques críticos, como los posestructuralistas, poscoloniales y las corrientes feministas, entre otros. A diferencia de estos enfoques y del propio planteamiento del filósofo francés, la aproximación teórico-metodológica adoptada aquí —en línea con las premisas críticas asumidas de carácter neogramsciano ya expuestas en el epígrafe 2.2.—, no se descarta ni renuncia a plantear alternativas al orden establecido como parte de la labor del pensamiento crítico.

Aunque en alguna contribución ya se ha aplicado la TPE(r) planteada por José Antonio Sanahuja al estudio de un país emergente como Brasil (Sousa, 2010), no se tiene constancia de que esta propuesta teórica haya sido adoptada para su aplicación a la estructura de seguridad ni para al estudio del regionalismo, y ni mucho menos con las puntualizaciones señaladas. En lo que respecta al concepto de poder, además de la naturaleza intersubjetiva que se ha asumido para las estructuras como base ideacional de la TPE(r) —muestra del compromiso metatécnico con el social-constructivismo—, se adopta la conceptualización de la noción de estructura (histórica) que plantea R.W. Cox, la diferenciación de poder y gobernanza de Guzzini, y la taxonomía de poder que proponen Barnett y Duvall. Asimismo, tal y como plantea Gill, se tratará de ahondar a través de un análisis histórico estructural de la dimensión de seguridad, a una hipotética práctica de resistencia —o “príncipe posmoderno”— combinada con una novedosa práctica de carácter regional— Su aplicación a la problemática que se somete a análisis en este trabajo se hará partiendo de algunas revisiones adicionales que se hacen eco de aportaciones recientes a los estudios de seguridad y sobre regionalismo, y que se expondrán con más detalle en los siguientes epígrafes al revisar estos dos conceptos que los orientan.

2.6. La securitización: aproximación discursiva a la seguridad con una estructura específica

By taking seriously this “un-founded” concept of security it is possible to raise a new agenda of security research and politics (Ole Wæver, 1989)

2.6.1. Introducción¹⁸

El problema de la seguridad ha estado presente, de forma implícita o explícita, desde los albores de la disciplina de las Relaciones Internacionales y con más énfasis, desde la Primera Guerra Mundial en estrecha vinculación con las ideas de paz, poder e interés nacional. En este sentido, el problema de la seguridad nacional de los Estados Unidos ha sido incluso el referente fundamental del desarrollo de la teoría de las Relaciones Internacionales, principalmente del *mainstream*, desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente (Arenal, 2014). En los trabajos de exponentes de la disciplina como E.H. Carr, Hans J. Morgenthau, Reinhold Niebhuur, Henry Kissinger, Morton O. Kaplan, Robert Keohane, Joseph Nye o Kenneth Waltz, por citar algunos ejemplos significativos, no se entra a debatir qué se entiende por seguridad, sino que la discusión gira en torno a otras ideas como la distribución del poder, la estabilidad o el interés nacional como medio o fin que garantiza la seguridad de los Estados.

Pese a este interés por la seguridad en las Relaciones Internacionales —a tal punto que académicos como Kees Van der Pijl (2016) han llegado a afirmar que las Relaciones Internacionales son una “disciplina securitizada”—, hasta los años ochenta el debate del propio concepto de seguridad tuvo un papel subsidiario en la disciplina en detrimento de otros conceptos paralelos, complementarios u opuestos como por ejemplo los de poder, disuasión, o paz (Buzan, 1983). Esta infrateorización del propio concepto de seguridad resultó en el predominio durante décadas de una noción de “seguridad nacional” —estatocéntrica y unidimensional (militar)— que se ha superado en las últimas tres décadas. Los amplios debates en torno a esta noción que han tenido lugar desde entonces, con un desarrollo significativo desde distintos paradigmas, ha supuesto un impulso renovado de los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS) y con ello de la propia disciplina de las Relaciones Internacionales en general (Buzan, 1983; Buzan y Hansen, 2009).

En estas últimas décadas de debate, sin duda, una de las aportaciones que más debate ha suscitado ha sido la teoría de la securitización que formuló a lo largo de los años noventa la Escuela de Copenhague¹⁹. Pese a que Ole Wæver empieza a

¹⁸ Este epígrafe tiene como insumo un artículo del autor que se ha revisado y ampliado. Para acceder a la versión previa, véase Verdes-Montenegro, F.J. (2015a) “Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad”, en *Relaciones Internacionales*, nº 29, junio de 2015.

¹⁹ Se entiende por Escuela de Copenhague al conjunto de investigadores pertenecientes al *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), instituto de investigación creado en 1985 y que durante más de quince años, de la mano de las aportaciones de Barry Buzan y Ole Wæver, acuñó teorías y conceptos de gran interés para la disciplina como, por ejemplo, la securitización abordada en este trabajo, la noción de seguridad societal o la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional que también se presenta más adelante.

trabajar sobre esta teoría a finales de los ochenta, y tiene alguna contribución al respecto a principios de los noventa, no es hasta la publicación de *Security: a new framework of analysis* (1998), que realiza junto con Barry Buzan y Jaap De Wilde, que esta teoría se presenta en su formulación clásica y se difunde ampliamente en la disciplina. En los más de quince años que han transcurrido desde entonces, el marco teórico de la securitización se ha aplicado a un amplio abanico de cuestiones: las migraciones, el terrorismo, las políticas de desarrollo, los derechos humanos, la integración europea, la “Guerra Global contra el Terror” (GGT), la salud global o el crimen organizado, por mencionar algunos ejemplos.

Frente a otras formas de entender la noción de seguridad —como la concepción “objetiva” o la “subjetiva”, respectivamente, más centradas en la ausencia de amenazas concretas y en las percepciones de ser atacados—, la teoría de la securitización ha sido clave a la hora de impulsar, junto con la escuela post-estructuralista y la teoría feminista, una concepción “discursiva” de la seguridad (Buzan y Hansen, 2009). Esta concepción, que como se plantea en este artículo, es de raíz social-constructivista, niega que este concepto pueda definirse en términos “objetivos”, y subraya que las amenazas y la inseguridad, en general, son construcciones sociales derivadas de nuestro conocimiento y de los discursos que las representan como tales. Se insiste pues en su carácter político y crítico, rechazando de este modo los planteamientos ortodoxos al estudio de la seguridad

En este capítulo se expondrá en primer lugar el contexto en el que se formula la teoría de la securitización, para posteriormente explicitar los principales postulados que se señalan por parte de la Escuela de Copenhague y, finalmente, atender a las críticas diversas que se han planteado por parte de una “segunda generación” de teóricos de la securitización (Balzacq, 2005; Ciută, 2009; McDonald, 2008; Stritzel, 2007). Con ello, la securitización se ha extendido más allá del contexto europeo al mismo tiempo que ha ido refinándose y suscitando así nuevos debates y líneas de investigación que tratarán de sintetizarse en un último apartado.

2.6.2. Una postura singular en los debates entre la *ampliación* y la *profundización* del concepto de seguridad en la post-Guerra Fría

Aunque buena parte de las discusiones sobre seguridad ya se inician en la década ochenta, la renovación de los debates no se produce hasta los años noventa, y en particular hasta el final de la Guerra Fría y la subsiguiente toma de conciencia sobre las limitaciones para responder a las dinámicas de cambio estructural que se derivan de la desaparición del escenario bipolar presentes en los enfoques clásicos de los Estudios de Internacionales de Seguridad (EIS), los Estudios Estratégicos, y las Relaciones Internacionales (Buzan, 1997). En este sentido, conviene señalar la necesidad de responder a los desafíos que se plantean en un orden de post-Guerra Fría y el deseo continuo de hacer la disciplina relevante a las preocupaciones contemporáneas (Krause y Williams, 1996).

Siguiendo a Barry Buzan y Lene Hansen en su obra *The Evolution of International Security Studies* (2009), el impacto producido por el fin de la Guerra Fría altera tanto las preguntas de la agenda de seguridad como los propios actores que inciden en ella. La creciente consideración de la guerra como un escenario que es preferible evitar y con escasa legitimidad de la sociedad civil, sobre todo tras la Guerra de Vietnam, sumado a la preocupación creciente por cuestiones como el medio ambiente o la economía internacional, son factores que van influyendo poco a poco en el declive de las cuestiones militares como núcleo de las preocupaciones de seguridad y que terminan por aflorar con la distensión en las relaciones Estados-Unidos-URSS y el desarme que aprueba Gorbachov al asumir el poder. Así, la desaparición de la Guerra Fría como meta-evento que articula los EIS durante sus primeras cuatro décadas de recorrido, abre una ventana de oportunidad analítica y política para debatir la propia noción de seguridad que hasta entonces había quedado bloqueada por la lógica bipolar (Buzan, 1997).

La emergencia de la teoría de la securitización se produce, pues, en un momento caracterizado por la intensidad de los debates internos en el seno de la disciplina, en el que los EIS abordan el debate “ampliación” (*widening*) y “profundización” (*deepening*) de la seguridad vis a vis de los enfoque tradicionalistas, por un lado, y entre los propios defensores de estas nuevas concepciones de la seguridad, por otro (Buzan y Hansen, 2009). Frente a las visiones estrictamente militaristas que predominaron durante la Guerra Fría y que tienden a ser englobadas dentro de los Estudios Estratégicos, por un lado, emerge un gran debate en torno a la ampliación de la agenda de la seguridad incluyendo otros ámbitos como, por ejemplo, el desarrollo o el medio ambiente.

Así, la ampliación del concepto de seguridad no solo extiende el campo de conocimiento y comprensión necesario para dedicarse a los Estudios de Seguridad, sino que tiene importantes implicaciones teóricas, políticas y normativas. Para los teóricos con visiones más ortodoxas se apuesta en cambio por concepciones más estrechas de la seguridad. Según éstos, cuanto más se amplía el concepto de seguridad por parte de las corrientes críticas, más incoherente es el propio concepto de seguridad, y menos práctico es ya que su poder explicativo se vería afectado al perder claridad sobre su significado exacto y sus fronteras (Walt, 1991; Krause y Williams, 1996). Por otro lado, desde una lectura política, al ampliar la noción de seguridad también se acrecentaría con ello el campo de actuación de los órganos del Estado en esta materia (ejército, policía, etc.). En el plano normativo, por su parte, la ampliación podría acarrear la elevación de la “seguridad” a un tipo de bien universal bajo el cual deberían regirse todas las relaciones sociales.

En un mundo crecientemente globalizado e interdependiente en el que las amenazas operan más allá de las fronteras estatales, poco a poco se constata que los conflictos interestatales son menos recurrentes pero las expresiones de violencia colectiva se manifiestan con unos rasgos cualitativamente distintos. Sin entrar en caracterización que se tome en consideración (“nuevas guerras”, “guerras híbridas”, etc.), sobre la que se reflexionará más adelante, sí es preciso apuntar que se extienden las voces que consideran necesario superar las visiones estatocéntricas que habían predominado hasta entonces en el *mainstream* de la disciplina. El informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994 en el que se acuña el concepto de «seguridad

humana», plasmará la profundización del concepto de seguridad y la toma en consideración del individuo como objeto de referencia de esta seguridad (Booth, 2007; Fierke, 2007; Pérez y Mendia, 2013). Así, el Estado es menos importante en la nueva agenda de seguridad que se configura tras la Guerra Fría. Aun siendo el actor más relevante, ya no domina más como único objeto de referencia y surgen nuevos objetos de referencia por encima —Humanidad, biosfera, regiones—, por debajo —individuo, y a la par del propio Estado —actores no estatales— (Buzan, 1997).

Así, en una coyuntura en la que las distintas escuelas en Relaciones Internacionales y los EIS se debaten entre la ampliación y la profundización, toma forma la teoría de la securitización que formuló hace quince años la Escuela de Copenhague. Pese a que Ole Wæver empieza a trabajar sobre esta teoría a finales de los ochenta, y tiene alguna contribución al respecto a principios de los noventa, no es hasta la publicación de *Security: a new framework of analysis* (1998), que realiza junto con Barry Buzan y Jaap De Wilde que esta teoría se presenta en su formulación clásica y se difunde ampliamente en la disciplina. Uno de los reconocimientos que se le ha dado a la Escuela de Copenhague al haber impulsado esta propuesta teórica ha sido precisamente que, más allá de estos dos debates, plantea una posición singular que expande el concepto de seguridad y a la vez limita el análisis de la seguridad. Se situaría así en una posición intermedia, que incorpora al concepto de seguridad nuevas dimensiones, pero lo delimita a una estructura determinada que evita las críticas al relativismo y la inconcreción que se suele atribuir a las corrientes heterodoxas de los EIS desde los enfoques dominantes o *mainstream*. Para estos últimos, cuanto más se amplía el concepto de seguridad por parte de las corrientes críticas a otros actores no estatales con diferentes subjetividades y acepciones de seguridad, menos poder explicativo tiene el propio concepto ya que no queda claro su significado exacto ni sus fronteras. Sus planteamientos no se limitan al ámbito militar, y han abarcado un amplio abanico de amenazas que toman en consideración dimensiones emergentes como la económica, la societal o la medioambiental. Barry Buzan lo explica de la siguiente forma:

"The Copenhagen school framework comes down on the side of the wideners in terms of keeping the security agenda open to many different types of threat. (...) It takes seriously the traditionalists' complaints about intellectual incoherence, but disagrees that the retreat into a military core is the only, or the best, way to deal with it. It seeks coherence not by confining security to the military sector, but by exploring the logic of security itself, to find out what differentiates security, and the process of securitization, from that which is merely political. (...) The need is to construct a conceptualization of security that means something much more specific than just any threat or problem." (Buzan, 1997:13)

Habiendo visto en qué circunstancias irrumpe la teoría de la securitización, veamos a continuación cómo se comprende y cuáles son los principales rasgos de esta teoría para la Escuela de Copenhague que plantea su concepción inicial.

2.6.3. La securitización: *speech act* y proceso intersubjetivo

El concepto de securitización, como se ha mencionado, se acuña por parte de la llamada Escuela de Copenhague y se desarrolla en *Security: a New Framework of Analysis*. Fruto de la colaboración de un conjunto de expertos que trabajan en el *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), cabe destacar dos nombres por encima del resto: Barry Buzan y Ole Wæver. Pese a que sus respectivas trayectorias académicas previas se ubican en corrientes teóricas distintas, ambos confluyen en reexaminar las aproximaciones neorrealistas que han predominado hasta la fecha, la necesidad de debatir la propia noción de seguridad y profundizar en su relación con la política (Buzan, 1983; Wæver, 1989).

Barry Buzan ha contribuido extensamente a las Relaciones Internacionales a través de sus revisiones del neorrealismo estructuralista dentro de lo que se ha llamado en la disciplina como la “Escuela Inglesa”²⁰. En lo que concierne concretamente a los EIS, éste publica a principios de los ochenta *People, States and Fear* (1983) con el que abandera los debates sobre la ampliación y profundización de la seguridad, poniendo también en evidencia el carácter “subteorizado” del propio concepto. Como ocurre con el concepto de poder, la seguridad también es, según señala Buzan en este trabajo, un “concepto esencialmente disputado” (*essentially contested concept*) y, basándose en gran medida en el trabajo de Wolfers (1952), plantea su carácter ambiguo.

Un año más tarde, el académico británico aboga por un nuevo paradigma en el pensamiento sobre la seguridad y la defensa, y propone que el concepto de seguridad se desarrolle a partir de la síntesis de las nociones de “poder” y “paz” que hasta ese momento han acaparado la atención en la disciplina y, según él, no han logrado orientar convenientemente los estudios empíricos. La Investigación para la Paz (*Peace Research*) que se inicia con los trabajos seminales de Johan Galtung, se plantea como un enfoque disidente frente a las aproximaciones del poder del realismo ortodoxo si bien no termina de generar un enfoque que sirva como comprensión alternativa en las Relaciones Internacionales. Superando la polarización entre ambos conceptos y reconciliándolos, Buzan entiende que hay un espacio intelectual intermedio que “ofrece un realismo más realista que el concepto de poder, y un idealismo más práctico que la noción de paz” (Buzan, 1984:124). Más allá de esta propuesta, y la importante contribución de *People, States and Fear*, al debate dentro de los EIS, muchos consideran no obstante que su contribución a la securitización es su aportación más “innovadora” en los EIS (Buzan y Hansen, 2009; Griffiths *et. al.*, 2009).

Si la teoría de la securitización es deudora de las contribuciones previas de Buzan, tampoco puede obviarse la impronta que le otorga Ole Wæver. En ponencias previas a la publicación de *Security: a New Framework of Analysis*, Wæver ya aplica el concepto de “*speech act*” al estudio de la seguridad (Wæver, 1989). En la primera contribución aplicada al estudio de los derechos humanos en Europa del Este, en la que el propio autor se ubica en posiciones de “realismo post-estructuralista” (*post-*

²⁰ Para saber más sobre la Escuela Inglesa y las aportaciones de Barry Buzan a la misma, véase Suganami H. (2011) y García Segura (2015)

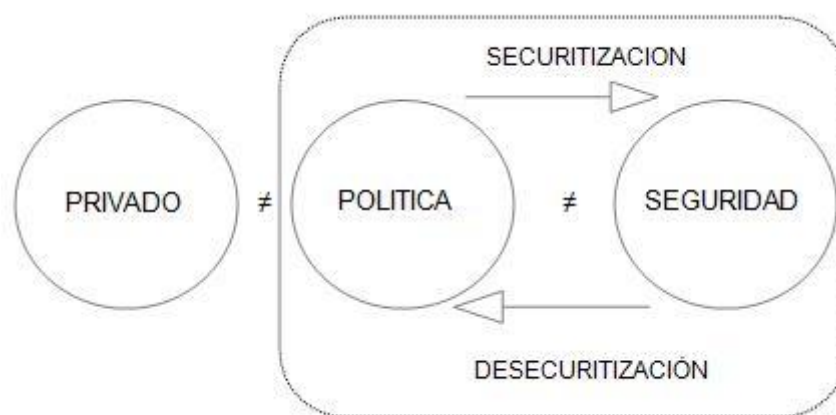
structuralist realism), plantea la necesidad de repensar el concepto de seguridad y ahí es donde adelanta por primera vez el carácter performativo del concepto de seguridad. Así, según el teórico danés, hablar de seguridad e identificar una amenaza equivale a decir que algo va a ser hecho o realizado, como si se tratase de una meta, una apuesta o una promesa. En el caso de la seguridad equivale a plantear que a futuro se van a tomar todas las medidas necesarias para bloquear la amenaza y responderla. Asimismo, en sus trabajos previos, Wæver plantea ya la conveniencia que haya menos seguridad y más política, es decir, que en sistemas democráticos lo ideal es que se tienda hacia procesos de desecuritización —y no a la inversa. En este sentido, y como regla general, considera que debe haber menos “amenazas” y más “desafíos”, haciendo por lo tanto de los problemas de seguridad, problemas de carácter político sometidos a deliberación y debate a través de los canales formales establecidos en cada sistema político, y el correspondiente respeto a las normativas estatales e internacionales. Pero, ¿a qué nos referimos al hablar de securitización? ¿En qué consiste y qué herramientas analíticas nos aporta a la hora de aproximarnos a la realidad que nos rodea?

La principal pregunta que pretende responder la teoría de la securitización es qué hace que un asunto determinado sea considerado como una cuestión de seguridad en Relaciones Internacionales, es decir, cómo un asunto político ordinario adquiere una naturaleza diferente y específica —“securitizada”— al pasar a ser considerado como una amenaza para la seguridad, en particular cuando esa amenaza se presenta como existencial o clave para la supervivencia de un objeto de referencia. Con ello, como los propios autores señalan, se apunta a una pregunta clave en el análisis de la seguridad: quién puede hacer la seguridad en nombre de qué (Buzan *et al.*, 1998).

Para la Escuela de Copenhague, como se observa en la figura 4., la securitización supone dejar a un lado la política, y trasladar la cuestión a un ámbito que se encuentra más allá de las reglas de juego establecidas en la disputa política y social. Es al enmarcar, identificar o definir un asunto con el significante “amenaza”, y por lo tanto como una cuestión especial que pone en peligro de forma existencial, cuando una cuestión se sitúa fuera o más allá del juego político ordinario y que por ello requiere medidas excepcionales (Buzan *et. al.*, 1998).

Este desplazamiento tiene una serie de implicaciones normativas que subyacen a la idea de securitización, dado que al desplazar una cuestión de la esfera política ordinaria —sometida al debate público y el control democrático ordinario—, y entrando en otra esfera de “seguridad”, se contemplan varios efectos posibles: (i) la “amenaza” adquiere un carácter prioritario en la agenda política; (ii) se considera admisible y/o justificada la vulneración de determinados procedimientos y garantías; (iii) y al mismo tiempo, se movilizan y/o se asignan recursos excepcionales para darle respuesta, pudiendo ser éstos tanto de carácter financiero o de otra naturaleza (personal, tecnología, etc.)

Figura nº 4.: La lógica de la securitización y la desecuritización



Elaboración propia a partir de Buzan *et al.* (1998)

Frente al “dilema normativo” que subyace a la idea de securitización (Huysmans, 2002), la Escuela de Copenhague reconoce que la seguridad debería aprehenderse como algo negativo, dado que ésta acaba con el debate y la deliberación necesarios en cualquier escenario político de carácter democrático. Ahora bien, tras reconocer la atracción política de la idea de securitización, en tanto que instrumento que otorga una priorización imperativa a un determinado asunto, se aboga por la “deseuritización” como la opción óptima a largo plazo.

O lo que es lo mismo, frente a la tentación de recurrir a la securitización con vistas a vulnerar los procedimientos reglados y el control democrático, los autores de *Security: a new framework of analysis* consideran que lo ideal es tender hacia escenarios en los cuales los asuntos “securitizados” pasen a formar parte de lo que éstos califican como asuntos “politizados”, es decir, que éstos tiendan a estar sometidos a los procesos decisionales convencionales en cualquier política pública, así como a las habituales garantías democráticas, y a las exigencias de transparencia o rendición de cuentas de la acción pública (Buzan *et al.*, 1998).

A este respecto, es relevante la apreciación de Neumann al plantear que, además de analizar los procesos de securitización, hay que ampliar el foco de atención a los procesos de desecuritización, entre los cuales se alude al proceso de “diplomación”, como expresión de estabilización. Como el mismo afirma: “the importance of such practices to security should be obvious, but so far they have not been problematised by securitisation theory” (Neumann, 2012:13).

Dos características de la teoría de la securitización son fundamentales para comprender el proceso por el que se produce ese cambio o desplazamiento (*security move*). Por un lado, su naturaleza de acto discursivo (o *speech-act*), y por otro, su carácter intersubjetivo. La consideración de la seguridad como un acto discursivo o *speech act* es un aspecto fundamental que introduce la securitización en los EIS y las

Relaciones Internacionales. Este rasgo, como se ha mencionado ya, lo avanza Wæver en sus primeros trabajos a finales de los ochenta, inspirado en los trabajos sobre filosofía del lenguaje de Austin (1971) y Searle ([1969] 1988). Parte de la premisa de que el lenguaje no es neutro, y al hablar de seguridad e identificar una amenaza no solo enunciamos un mensaje (acto locutivo), sino que también existe una intencionalidad concreta (acto ilocutivo), y se produce una serie de consecuencias en el receptor del mensaje (acto perlocutivo). Vemos de este modo como el último acto muestra el carácter performativo del lenguaje, que en el caso de la securitización tiene especial relevancia ya que se vincula con dimensiones especialmente sensibles para los seres humanos como son el miedo, la supervivencia y el deseo de vivir libres de amenazas. El mero hecho de señalar un determinado asunto y calificarlo como una “amenaza”, se asocia a una racionalidad específica cargada de un importante poder simbólico. Así, en línea con una lógica propia del pensamiento de Carl Schmitt ([1932]1998), se da forma a un posicionamiento en base al binomio amigo/enemigo, en el cual se legitima el uso de los medios necesarios para acabar con la amenaza — enemiga— de forma urgente ya que pone en riesgo la vida de una o varias personas de una comunidad —amiga (Williams, 2003).

Sin embargo, si el carácter de *speech-act* es importante para la teoría de la securitización, no lo es menos su naturaleza intersubjetiva entendida como la necesidad de que la amenaza sobre un objeto de referencia señalada por el “actor securitizador” —esto es, el actor que señala y habla de la amenaza— sea reconocida y aprobada por lo que la Escuela de Copenhague califica como “audiencia” o “público” (*audience*). Para ello, es preciso diferenciar entre “movimiento de securitización” y “securitización”. Si el primero consiste en el acto de identificar una amenaza por parte del actor securitizador y señalarlo públicamente, no es hasta que la audiencia aprueba este movimiento y reconoce la amenaza identificada que podemos hablar de securitización como tal (figura nº 5). De este modo, la audiencia es un participante activo en la producción de significado (Watson, 2012).

Se comprueba de este modo cómo la securitización es un fenómeno indeterminado en contenido, pero con una forma específica: la necesidad de crear y representar mediante el habla y el discurso una o varias amenazas existenciales que requieren acciones de emergencia y medidas excepcionales, que lógicamente tienen efectos importantes en las relaciones entre las partes —actor securitizador y audiencia (Williams, 2003). Como explicita la propia Escuela de Copenhague en *Security: a new framework for analysis*, donde se desarrolla la propia teoría:

The main purpose of this book is to present a framework based on the wider agenda that will incorporate the traditionalist position. (...) We seek to find coherence not by confining security to the military sector but by exploring the logic of security itself to find out what differentiates security and the process of securitization from that which is merely political (Buzan et al., 1998:4-5)

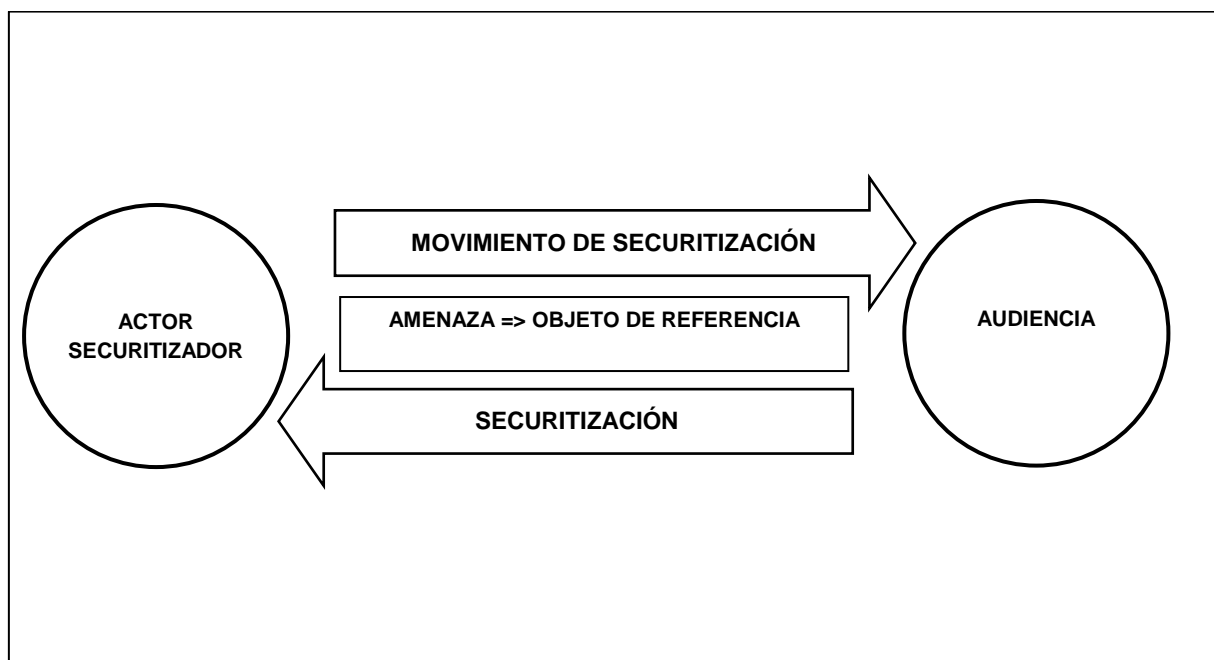
Y como estos mismos apuntan, para lograr que un movimiento de securitización cristalice en una securitización son importante tres factores: (i) la composición gramático-lingüística del movimiento, (ii) el capital social del actor, y (iii) el conocimiento social existente (Buzan et. al. 1998). En definitiva, como en los estudios

de *framing*, Watson (2012) considera que la teoría de la securitización tiene en consideración el poder del lenguaje, si bien éste es dependiente de la estructura y las relaciones de poder en las que se inserta.

Las innovaciones que aporta esta contribución de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad tienen consecuencias políticas y normativas. Por el carácter performativo del lenguaje ya señalado, no solo hay responsabilidad en la respuesta a la amenaza —y ese es el lugar donde ponen el foco de atención las corrientes ortodoxas de la disciplina—, sino que, con la teoría de la securitización cobra interés el diseño social del problema. Cuando un actor securitizador —el actor que promueve la securitización— decide impulsar la securitización mediante la identificación, definición o resignificación de un hecho como una amenaza, especialmente cuando ésta es de carácter existencial, dicho actor no solo se atribuye la responsabilidad de acabar con ella, sino que, a su vez, existe una responsabilidad en la gestión de la creación de la amenaza.

En *Security: a new framework for analysis*, los autores plantean un concepto adicional: “actor funcional” (*functional actor*). Entendido como aquel que incide en la dinámica de una dimensión, o lo que es lo mismo, como un actor que influencia significativamente en las decisiones en el campo de la seguridad (Buzan et al., 1998: 36). De este modo, objeto de referencia, actor securitizador y actor funcional son tres unidades a tener en cuenta en el análisis de la securitización.

Figura nº 5.: La securitización como proceso intersubjetivo



Elaboración propia a partir de Buzan *et al.* (1998)

Con esta teoría, en definitiva, “(...) se estudia quién securitiza, sobre qué cuestiones (amenazas), para quién (objetos de referencia) y por qué, con qué resultados y, no

menos importante, bajo qué condiciones (es decir, qué es lo que explica que la securitización tenga éxito)” (Sanahuja y Schünemann, 2012:19). Ello ensancha y complejiza el campo de estudio de los EIS, abriendo nuevas preguntas de investigación que aportan una mirada diferente a la habitual en los planteamientos más ortodoxos.

En el plano epistemológico, como afirma la Escuela de Copenhague, *securitization can be studied directly; it does not need indicators. The way to study securitization is to study discourse and political constellations* (Buzan et al., 1998: 25). Por ello, y a la vista de los rasgos señalados, se parte de una metodología cualitativa para el estudio de los procesos de securitización, estableciéndose en primera instancia el análisis de los discursos y de las constelaciones políticas (*political constellations*) como técnicas de investigación.

Si bien se han empezado emplear una gama más rica de técnicas tanto cualitativas como cuantitativas (Balzacq, 2011), el análisis de discurso se mantiene como la técnica más frecuente (Watson, 2012). El proceso de securitización implica una metodología centrada en el actor y sus discursos, entendidos estos como una práctica social que analiza el discurso en tanto que factor constitutivo de una estructura histórica así como en la agencia del actor securitizador. Como se verá a continuación, en aportaciones posteriores a la de la Escuela de Copenhague se ha otorgado cada vez más importancia a la comprensión del contexto en el que el proceso de securitización toma forma y se ha desarrollado la teoría para facilitar el análisis.

En todo caso, estamos ante un marco teórico que ha ido ganando terreno y popularidad progresivamente en la disciplina. Tal y como se ha puesto en evidencia en un estudio de Gad y Petersen, desde la aparición de *Security: a new framework of analysis*, se observa una presencia creciente de esta teoría en revistas especializadas y congresos académicos, en especial desde 2005 en adelante (Gad y Petersen, 2011). Respecto a esta tendencia cabe añadir que el propio Ole Wæver considera que la discusión sobre su construcción teórica y sus implicaciones políticas acaban prácticamente de empezar (Wæver, 2011).

En España ya hay alguna contribución que ha empleado el planteamiento teórico de la securitización y lo ha aplicado a las políticas de ayuda al desarrollo en el marco del ciclo de políticas iniciado con el 11-S y la GGT (Sanahuja y Schünemann, 2012). En este sentido, puede afirmarse que ha empezado a aflorar una comunidad epistémica en estudios críticos de seguridad (Pérez de Armiño, 2013), si bien ésta es aún incipiente y todavía está lejos de otras academias europeas como la anglosajona o la escandinava en lo que respecta a su masa crítica así como a la intensidad de sus debates.

En un trabajo teórico que explora la zona fronteriza entre la teoría de la securitización y la TPE, se plantea una diferenciación entre “objeto de referencia” y “sujeto de referencia”. Por el primero, como ya se ha adelantado, se entiende aquello que debe ser protegido por la amenaza por parte del actor securitizador y que justifica el movimiento de securitización a través del *speech-act* (individuos, colectividades, valores, territorios, etc.). Por su parte, el sujeto de referencia es aquel conjunto de

actores que se beneficia *de facto* con la securitización de una cuestión. Se asume así que sujeto y objeto de referencia no siempre son equivalentes, y pudiera ser pertinente la distinción en la medida en la que el actor securitizador puede realizar un movimiento de securitización apelando a un objeto de referencia que la audiencia asumirá con más facilidad que si explicitara quiénes son a la postre los beneficiados con la securitización (Verdes-Montenegro, en prensa). Esta es una propuesta procedente de la comunidad epistémica de estudios críticos de seguridad que está fraguándose en España, a continuación se exponen algunas de las principales revisiones realizadas al planteamiento de Buzan, Wæver y De Wilde.

2.6.4. Críticas y revisiones a la teoría de la securitización

Puede afirmarse que en estos últimos quince años, conforme ha ido extendiéndose la teoría de la securitización, se ha producido una intensificación del debate que ha permitido enriquecer los postulados originales y plantear nuevas preguntas. Del conjunto de trabajos que han revisado la teoría de la securitización, siguiendo a Felix Ciuta (2009), podemos englobar el conjunto de críticas en tres tipos: unas de índole conceptual, otras de carácter epistemológico y, por último, las de naturaleza normativa. Asimismo, existe también un cuarto tipo de críticas que podemos calificar como “contextual” que en buena medida es una síntesis de las tres anteriores. Veamos a continuación cuál es el cuestionamiento que plantea cada una de estas críticas a la propuesta teórica original.

Centrándonos en primer lugar en las críticas conceptuales que se han hecho a la teoría de la securitización, cabe subrayar que muchas de ellas se basan en la tensión existente entre, por un lado, el carácter auto-referencial de la seguridad, como fruto de su naturaleza de acto discursivo o *speech-act* y, por otro, la naturaleza intersubjetiva del proceso (McDonald, 2008; Stritzel, 2007). Aunque esta tensión no está resuelta el énfasis en la idea de *speech act* ha ido cediendo a una visión de la securitización como un proceso (Watson, 2012), si bien a día de hoy se pueden identificar dos agendas de investigación diferenciadas en función del énfasis que se pone en un aspecto u otro. Una de ellas subraya la importancia de la securitización como evento en el que cobra relevancia el carácter performativo del lenguaje al hablar de seguridad. La otra, por su parte, destaca la securitización como proceso insertado en un contexto determinado y en las circunstancias que inciden en el éxito de la securitización (Balzacq, 2011b).

También de naturaleza conceptual, y como una de las primeras críticas al planteamiento de la Escuela de Copenhague, encontramos quienes advierten del excesivo énfasis que pone la teoría de la securitización en lo excepcional y lo discursivo (*act-based*), dejando a un lado o infravalorando los dispositivos burocráticos y las prácticas de seguridad cotidianas (Newmann, 2012). Sobre todo tras el 11-S, este tipo de dispositivos y prácticas racionalizadoras han proliferado (controles aeroportuarios, tecnologías de identificación, etc.). A partir de ello, esta crítica ha desarrollado una línea propia de investigación que ha dado pie a lo que hoy se conoce

como la Escuela de París, abanderada por Didier Bigo, con una revista de referencia como *Alternatives* (Bigo, 2013).

Igualmente, y relacionada con la tensión conceptual ya mencionada, cabe señalar las críticas, en este caso de orden epistemológico, formuladas por la “segunda generación de teóricos de la securitización”. Entre ellas destacan lo que se considera los “silencios” y la “infrateorización” de muchos conceptos clave aportados por la Escuela de Copenhague, como la trilogía “condiciones facilitadoras”, “actor securitizador” y “audiencia”. Para estas críticas, la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague se caracterizaría por la vaguedad y no proporciona una guía clara para realizar estudios empíricos (Stritzel, 2007; Leonard y Kaunert, 2011). Por ejemplo, si tomamos el caso de la audiencia, ¿Existe una única audiencia o existen varias? ¿Cómo sabemos que se aprueba un movimiento de securitización? ¿Cuándo podemos establecer que la audiencia ha aceptado ese movimiento y se ha dado paso a una securitización? Las aportaciones recientes han permitido responder a algunas de estas preguntas o dudas, facilitando en gran medida la investigación de los procesos de securitización²¹.

En el plano normativo encontramos otra crítica que, tomando en consideración los trabajos que se han basado en este marco teórico, subraya cómo la forma específica que tiene la securitización en la Escuela de Copenhague solo permite que securiticen los actores clásicos de las Relaciones Internacionales, es decir, sobre todo el Estado, y no permite explorar definiciones y discursos alternativos de seguridad que pueden abrir paso a visiones menos elitistas, estatocéntricas y/o eurocéntricas (Booth, 2007; Wilkinson, 2007). Tal y como afirma Ken Booth: “*because securitisation is discourse-centric, and because states dominate the discourse, it follows that states will remain the dominating referent*” (Booth, 2007: 166). Este mismo referente de la Escuela de Gales incluye en sus críticas el carácter militarista de la teoría de la securitización que plantean Buzan y Wæver, si bien, como ya hemos visto, esta teoría se ha aplicado a diferentes dimensiones que refutan esta crítica concreta. Ahora bien, la cuestión fundamental que se plantea desde la crítica normativa y que conviene resaltar es cómo escribir y analizar la seguridad sin reproducir los modos dominantes y excluyentes de aproximarse a este campo de estudio (Charrett, 2009). Para ello, como afirman Sanahuja y Schünemann, conviene llevar a cabo un análisis (auto)reflexivo de los conceptos, discursos y políticas de seguridad que permita mitigar la securitización “negativa” de un referente, promoviendo de este modo respuestas a las amenazas más constructivas y holísticas (Sanahuja y Schünemann; 2012).

En general, y de ahí la crítica contextual, se echa en falta en la teoría de la securitización acuñada por la Escuela de Copenhague una mayor comprensión de la esfera social y la situación en la que se inserta el proceso de securitización (*embeddedness*). El carácter de acto discursivo o *speech-act* no opera igual en cualquier contexto, y más allá de los discursos, conviene atender también a los silencios y a las prácticas de seguridad (Hansen, 2000; Bigo; 2002). En todo caso, es innegable que, pese a sus limitaciones, la propuesta de la securitización permite una

²¹ Para una recopilación de estudios empíricos que recurren a una gama diversa de técnicas, véase Balzacq, T. (2011) *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*. Ed. Taylor & Francis, Londres.

base para el diálogo y el debate, lo que permite ir construyendo y haciendo más complejo el conocimiento de la seguridad, al mismo tiempo que se abren nuevos caminos de investigación como los que vamos a plantear seguidamente.

2.6.5. Agendas abiertas sobre securitización

Como epílogo a un número monográfico sobre securitización de la revista *Security Dialogue*, Ole Wæver presentó, entre otras cuestiones, tres debates en desarrollo vinculados a la teoría de la securitización (Wæver, 2011). El primero, fruto de la primera oleada de críticas a la teoría, se mueve en torno a los aspectos éticos y la responsabilidad del actor securitizador, que incluyen el debate sobre el binomio securitización/desecuritización (Hansen, 2012). El segundo debate, por su parte, aborda las transformaciones de la sociedad moderna, tomando en consideración las nuevas formas de seguridad que están surgiendo en la actualidad, con menos énfasis en lo excepcional y la emergencia, y teniendo más en consideración las prácticas dispersas y rutinarias. Un ejemplo en este sentido son las burocracias y profesionales que se han estudiado por parte de la Escuela de París que operan en campos donde se reconfiguran las fronteras entre las fuerzas de seguridad públicas y privadas, las relaciones que comprometen a los profesionales de la (in)seguridad con los profesionales de la política, o que atienden a la emergencia de gremios transnacionales de profesionales en lucha por el monopolio de la definición y jerarquización de las amenazas, los riesgos y las catástrofes (Bigo, 2014). El tercer y último debate sobre securitización expuesto por Wæver gira alrededor de las teorías de seguridad “post-occidentales” y se vertebra en torno a dos ejes: por un lado, las teorías articuladas desde y para lo “no-occidental”, y por otro lado, las implicaciones teóricas de un mundo post-occidental ya que, como afirma el teórico danés, “(...) *the structural political suspicions of securitization theory might turnout to be systematically Western-sceptic in the coming age*” (Wæver, 2011).

Sin desmerecer estas propuestas, a continuación vamos a exponer una serie de agendas de investigación abiertas derivadas del marco de la securitización que buscan complementar y ampliar la propuesta de Wæver (tabla nº 4), al mismo tiempo que se exponen herramientas analíticas complementarias para el estudio de caso posterior. Si bien el propio debate académico acontecido desde la publicación de *Security: A new framework of analysis* y las críticas presentadas en el epígrafe anterior son los que impulsan las nuevas agendas que se presentan. En el caso de alguna línea que se señalará a continuación, no puede perderse de vista igualmente eventos de magnitud internacional, como la GGT o el ascenso de potencias emergentes desde la crisis financiera internacional, que han coadyuvado a impulsar problemáticas que atañen a la securitización²².

²² Tal y como señalan Buzan y Hansen (2009), desde el 11-S, las visiones de seguridad ampliadas dentro de las cuales incluyen a la securitización no se ven afectadas en gran medida por este evento y la GGT que se deriva del atentado cometido. Los enfoques “ampliados” de seguridad más influidos por este “evento” (*event*) son el postestructuralismo, feminismo y post-colonialismo. En el caso de la securitización, como se expone a continuación, la influencia de la GGT se observa en la idea de macrosecuritización y en la agenda renovadora impulsada por la Escuela de París.

Así, algunas de estas agendas son “renovadoras”, ya que tienen un carácter innovador al suplir carencias o completar lagunas de la teoría primigenia de la securitización. En el caso de este trabajo, no obstante, prestaremos especial atención a las “continuistas”, entendidas como aquellas que desarrollan y profundizan en aspectos ya adelantados por la propia Escuela de Copenhague. Por la problemática de estudio planteada, como se expondrá, esta agenda centrada en los niveles —regional y macro— es aquella que mejor se adapta al análisis de la dimensión de seguridad del regionalismo posliberal. Ahora bien, cabe aclarar que las agendas propuestas no son incompatibles y es posible que una misma investigación pueda incluirse en varias de las líneas que se apuntarán seguidamente. Lejos de aspirar a trazar unas líneas de investigación estancas, la pretensión es la de presentar un panorama lo más actual posible que identifique las preguntas más en boga actualmente en materia de securitización, al mismo que se señala con más precisión la agenda en la que se inserta este trabajo de investigación.

Por ello, a continuación se presentará atención, brevemente, a las principales líneas de investigación de la agenda “renovadora”, y en el siguiente capítulo se profundizará en la agenda “continuista”, concretamente en la TCSR que se integra y enlaza, a su vez, con los estudios sobre regionalismo y seguridad regional.

Tabla nº 4: Cinco líneas de investigación abiertas sobre securitización

Agenda	Línea	Sublínea	Exponente/s
CONTINUISTA	NIVELES	TCSR	Buzan y Wæver (2003)
		Macrosecuritización	Buzan y Wæver (2009)
RENOVADORA	INTERNA	-	Vuori (2008)
	EXTERNA	-	Balzacq (2011)
	OTRAS VOCES		Hansen (2000) Wilkinson (2007)
	OTROS CAMPOS	Prácticas	Bigo (2002)
		Inter-visual	Williams (2003) Hansen (2011)

Fuente: Verdes-Montenegro (2015a)

Con la mencionada segunda generación de la teoría de la securitización se han asentado dos agendas diferenciadas en torno a la securitización (Stritzel, 2007): una agenda que se denomina “interna” (o filosófica) y otra “externa” (o contextual). Por un lado, la agenda “interna”, se centra en la gramática o la regularidad semántica de la seguridad ya que a través de un proceso inductivo busca capturar la producción de seguridad mediante actos discursivos (*speech-acts*). Así, en esta agenda se atiende más a la dimensión ilocutiva del discurso y lo textual, pretendiendo de este modo

comprender las lógicas que dan pie a estos procesos y los discursos recurrentes a la hora de securitizar una cuestión.

Juha Vuori, en su análisis de la securitización en China durante las protestas estudiantiles de Tiananmen a finales de los ochenta y con Falung Gong una década después, muestra cómo la conceptualización de la seguridad como “speech-act” de Wæver solo atiende a un aspecto de la securitización, entendido éste exclusivamente como la legitimación de acciones extraordinarias futuras. Sin embargo, Vuori identifica en su estudio cuatro lógicas más: la introducción de una cuestión en la agenda, la disuasión de la audiencia, la legitimación de un acto pasado o su reproducción, y una lógica de control (Vuori, 2008). Por lo tanto, algunas preguntas que pretende responder esta agenda interna son: ¿Qué discursos se emplean para realizar un movimiento de securitización y, sobre todo, qué lógicas hay detrás? ¿

Por otro lado, la agenda externa busca incorporar el contexto social y pone más énfasis en la contingencia del entorno, rechazando que el acto discursivo por sí solo sea performativo. En esta corriente en la que se ubica la mayor parte de la segunda generación de la teoría de la securitización, los roles de los actores y el significado de los conceptos se construyen y reconstruyen al mismo tiempo que se pretende averiguar en qué condiciones el contenido social y el significado de seguridad producen o generan amenazas (Balzacq, 2011). ¿Por qué en determinadas coyunturas es más plausible lograr la securitización de una amenaza que en otra? ¿Qué contexto es más adecuado para realizar un movimiento de securitización? ¿A qué tipo de audiencia debe dirigirse el movimiento de securitización en función de la amenaza que se pretende securitizar? Son algunas preguntas que pueden derivarse de esta agenda. En todo caso, pese a centrarse en aspectos distintos del proceso, tanto los teóricos de la agenda “interna” como aquellos más centrados en la “externa” concuerdan que ambos aspectos —la gramática de seguridad y el contexto— son fundamentales a la hora de comprender la securitización como tal.

De la agenda “externa” merece destacar el modelo de las “3P’s”, una aportación de Sarah Léonard y Christian Kaunert (2011) en la que han reelaborado el modelo “three streams” de Kingdon al estudio de los procesos de securitización. Este modelo adopta un enfoque social-constructivista que, además de facilitar la distinción analítica entre audiencias, pretende explicar los cambios de políticas focalizándose en la definición de las agendas o *agenda-setting*, la especificación de alternativas y los procesos de negociación política. Es decir, ofrece un planteamiento integrado de todo el proceso de construcción de políticas. Este modelo diferencia tres flujos (*streams*) necesarios para que un asunto pueda “securitizarse” al ser asumido por la audiencia. Lo que calificaremos como las “3 P’s” de Kingdon son: el problema (*problem*), la propuesta política o las alternativas (*policy*), y la negociación política (*politics*).

Por problema se entiende la percepción por parte de los *policy-makers* de una amenaza existencial. A la hora de comprender cómo una serie de condiciones pasan a convertirse en problemas son fundamentales los “indicadores” y/o los “eventos prominentes” (o “crisis”). Estos últimos entendidos como acontecimientos que sobresalen a nivel mediático y de lo cotidiano que visibilizan un problema, como por ejemplo el 11-S. Por indicadores, en cambio, se entiende aquellos datos que pueden captar la atención de los *decisión-makers* y enmarcar un asunto como un problema a

abordar. Por su parte, la segunda “P” que corresponde al nivel de *policy*, analiza las propuestas o alternativas planteadas para responder al problema identificado. Y por último, el flujo de *politics* examina la construcción de coaliciones ganadoras, el proceso de alianzas y negociación política que permite llevar a cabo la propuesta. Cada una de las “3P’s” se dirige a una audiencia distinta, si la primera se centra esencialmente en los *policy-makers*, la segunda se orienta a los tecnócratas y especialistas mientras la última debe persuadir a los otros *policy-makers* y el público en general.

Además de analizar este proceso de securitización por medio de este modelo, un factor que no conviene perder de vista es el rol crucial que cumple el *policy-entrepreneur* que Léonard y Kaunert asocian con el concepto de actor securitizador. Éste debe poseer recursos, tiempo, dinero y energía que está dispuesto a invertir y usar activamente para promocionar una posición política determinada. Sus contactos, su capacidad de negociación y su persistencia son determinantes. De este modo, como subrayan Léonard y Kaunert, este modelo de análisis de securitización permite, por un lado, una operacionalización más precisa de conceptos como el de “audiencia” o “actor securitizador” y, por otro, afinar y complejizar la conceptualización de “audiencia” al diferenciar distintos tipos.

Además de la agenda “interna” y “externa” es preciso destacar otra línea que se centra en las “otras voces”, o los sujetos silenciados o subalternos (mujeres, indígenas, etc.). En una de las primeras oleadas de críticas a la teoría de la securitización, y desde premisas feministas, Lene Hansen acuñaba la noción de “seguridad silenciada” (*security silenced*) y “seguridad subsumida” (*subsuming security*) preguntándose qué sucedía cuando los sujetos afectados no pueden ni si quiera hablar de las amenazas que ponen en peligro su propia seguridad o, por su complejidad, éstas cuestiones no entran a ser aprehendidas como asuntos de seguridad, y tienden a despolitizarse y relegarse a la esfera privada (Hansen, 2000). En el caso al que se refería Hansen era las mujeres pakistaníes que sufren violaciones y que por las circunstancias sociales en las que se hallan no pueden levantar la voz y visibilizar el problema, ya que serían castigadas con más dureza por ello.

Estrechamente vinculadas con esta misma agenda se podrían incluir también las líneas de investigación que se han derivado de lo que se considera el sesgo eurocéntrico u occidental de la securitización de la Escuela de Copenhague, que es otra de las principales críticas que, como se ha visto, se han hecho a esta corriente. En esta línea cabe recoger el trabajo de Claire Wilkinson (2007), Juha Vuori (2008) o Pinar Bilgin (2011) en el que se señalan las limitaciones de la securitización a la hora de aplicarse a contextos no democráticos o no occidentales. Buzan y Little hablan también de la “camisa de fuerza westfaliana” al criticar el predominio en la disciplina del modelo euroamericano de Estado y la asunción de su cultura política como válida a nivel global (Buzan y Little, 2000). Huelga destacar que esta crítica y su respectiva agenda de investigación es extrapolable a toda la disciplina de las Relaciones Internacionales, tal y como se ha apuntado en un epígrafe anterior. Paradójicamente, ésta ya se ha asumido por los propios teóricos de la Escuela de Copenhague en distintas contribuciones junto con otros académicos de áreas emergentes (Acharya y Buzan, 2007; Tickner y Wæver, 2009). Así, algunas preguntas que pueden surgir de esta línea son, por ejemplo, ¿cómo los sujetos subalternos pueden securitizar con éxito amenazas que les afectan, que no son reconocidas como tales por los actores

hegemónicos —y de las que éstos pueden incluso ser partícipes directos e indirectos— y de las que no reciben protección? ¿Cómo se securitiza en contextos no occidentales o no democráticos?

Finalmente, otra agenda que se ha abierto en los últimos años a partir de otra serie de críticas (Bigo, 2013; Williams, 2003) y por las transformaciones del propio contexto internacional con la GGT y las innovaciones tecnológicas registradas, es el estudio de la securitización en otros “campos” (*fields*) que van más allá de los discursos y lo textual. Esto ha dado lugar a otras dos líneas distintas de investigación, una de ellas centrada en el estudio de las prácticas de seguridad y las acciones, impulsada desde la ya mencionada “Escuela de París”, y otra agenda de investigación focalizada en cómo las imágenes hablan de seguridad, y cómo diferentes medios de comunicación tienen influencia en los procesos de securitización. La primera se diferencia en su crítica al énfasis que pone el planteamiento inicial de la securitización en lo excepcional y lo discursivo, dejando a un lado prácticas cotidianas que operan a través de rutinas y prácticas burocráticas que alteran la institucionalización del campo de seguridad. Ejemplos elocuentes de ese tipo de líneas de trabajo abordadas por esta escuela son las nuevas prácticas de control de equipajes y pasajeros en los aeropuertos tras el 11-S u otros controles migratorios en zonas de frontera.

Dentro de los “otros campos” también se analiza las implicaciones políticas de las imágenes y sus especificidades (inmediatez, circulabilidad, y ambigüedad), o lo que es lo mismo, lo “intervisual” y sus relaciones con la “intertextualidad” (Vuori, 2010; Hansen, 2011) a partir de la creciente importancia de las imágenes y lo visual frente a lo textual. Para una teoría como la securitización, que tiene una naturaleza intersubjetiva en la que la audiencia cumple un rol determinante, conviene no solo prestar atención a lo discursivo sino también al impacto que tienen las imágenes para legitimar y amparar determinados movimientos de securitización. Desde el impacto que tuvieron las imágenes durante la Guerra de Vietnam, pasando por el 11-S y la GGT, o más recientemente la retransmisión de las decapitaciones de rehenes occidentales y otras atrocidades por parte del Estado Islámico, se constata como el efecto que genera esas imágenes en la audiencia tiene repercusiones de índole política y de seguridad. Por lo tanto, en este caso, algunas interrogantes que pueden plantearse a modo orientativo son: ¿Cómo inciden determinadas imágenes a la hora de securitizar una amenaza? ¿A qué formatos recurren determinados actores (informativos, cine, series, etc.) para conseguir que un movimiento de securitización sea exitoso?

Así, a lo largo de estas líneas se ha expuesto cómo se entiende la noción de seguridad de acuerdo con las aportaciones de la teoría de la securitización que inicia la Escuela de Copenhague, afinado posteriormente a través de una serie de críticas y un debate fecundo. Por ello, para el estudio de caso se tendrán en cuenta algunas de estas revisiones y no se perderá de vista las herramientas analíticas que pone a disposición de los investigadores para entender procesos intersubjetivos de construcción de discursos —y más recientemente también de prácticas— de seguridad. Seguidamente, al mismo tiempo que se desarrolla la concepción de regionalismo que se toma en consideración en este trabajo, se vinculará la securitización con su aproximación a las dinámicas de seguridad regional y el estudio de los niveles de seguridad: la TCSR.

2.7. De la integración regional al regionalismo comparado: el estudio de las regiones

The post-Cold War research agenda of globalization, transnationalism, regionalism, and multilateralism invites us to rethink (...) that there are new forms of international governance that cannot be easily packaged with the categories that have defined the discipline over the last several decades” (Barnett y Adler, 2002)

Aunque las experiencias y teorizaciones de “lo regional” son anteriores, el estudio del regionalismo, la integración regional y las regiones se asienta como disciplina académica en el ocaso de la Segunda Guerra Mundial. Como ya se ha adelantado, tras sesenta años de recorrido, a día de hoy este ámbito amplio de estudio adolece de una fragmentación entre disciplinas (Economía, ECS, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, etc.), regiones y temáticas que, pese a su riqueza, frena la acumulación de conocimiento así como los desarrollos metodológicos y teóricos (Lombaerde y Söderbaum 2013; Söderbaum 2013a). Reconociendo la pluralidad de enfoques y teorías que abordan el estudio del regionalismo, algunos expertos en la materia han señalado que existe un importante desconocimiento histórico acerca de las distintas teorías que, desde mediados de los cuarenta, han nutrido este ámbito de estudio por parte de la comunidad epistémica que aborda el fenómeno regional. (Lombaerde y Söderbaum 2013). En el caso latinoamericano, además, se considera que los trabajos que abordan el análisis de la integración regional se caracterizan por su falta de rigor conceptual, poca profundidad teórica y escaso interés en la evidencia empírica” (Malamud 2013; Closa, 2015).

Los más de sesenta años de recorrido de los estudios sobre regionalismo se han clasificado en diferentes etapas por parte de los especialistas. Una de ellas ha sido la distinción entre “viejo” y “nuevo” regionalismo, sin embargo, Philippe Lombaerde y Frederik Söderbaum en su obra *Regionalism* (2013) han optado por una taxonomía en la que se identifican cuatro grandes etapas de la teoría del regionalismo: (i) teorías clásicas de la integración regional (1945-1970); (ii) revisión de las teorías clásicas de la integración regional (1970-1990); (iii) nuevo regionalismo (1990-2000); y (iv) regionalismo comparado (2000-2010). Se observa así como en la disciplina se inicia con las teorías de la integración regional, protagonistas de las dos principales etapas, para a partir de los noventa ceder el terreno a la noción de regionalismo, mucho más amplia y holística, tal y como veremos a continuación. En la revisión sucinta que se hará seguidamente, se prestará especial atención a las aportaciones desde América Latina y a las teorías sobre seguridad regional.

Pese a la existencia de propuestas de creaciones de uniones monetarias en Suramérica y otras regiones a principios del siglo XX, habrá que esperar a la primera etapa en la que se acuñan las teorías clásicas de la integración regional, entre las que sobresalen las aportaciones de Jacob Vinner (1950), Jan Tinbergen (1954) o Bela Balassa (1961). Aplicados en su mayoría al caso europeo, se establece bajo qué premisas debe implementarse un proceso de integración regional y cuáles son las etapas que debe seguir: acuerdo de libre comercio, zona aduanera, unión monetaria, unión económica. Estas teorías que se inician con las experiencias europeas de la

Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA, 1951) y la Comunidad Económica Europea (CEE, 1957) abordan aspectos con un trasfondo de carácter político que se plasma en la Declaración Schuman que encabeza esta epígrafe: la pretensión de lograr una paz en un continente como el europeo, sacudido por dos Guerras Mundiales y otros tantos conflictos armados previos, a través de una mayor cooperación y solidaridad entre los países que haga materialmente inviable la posibilidad de replantearse estos trágicos escenarios. Que el proyecto de integración europeo se pusiera en marcha a través de una mayor cooperación transfronteriza en el ámbito del carbón y del acero no es por ende azaroso, sino que se seleccionaron dos industrias clave para la construcción de material e instrumentos de guerra.

En esta primera etapa de reflexión en torno a lo regional, surgen también aportaciones de Karl Polanyi (1945), K.M Panikkar (1948), o el propio funcionalismo de David Mitrany (1943), que abordan el rol que juegan las regiones en la paz y la seguridad, en un momento en el que, además, se acaba de impulsar la Organización de Naciones Unidas (Lombaerde y Soderbaum, 2013). En el caso de Panikkar, éste ya advierte de los condicionamientos que acarrea la Carta de las Naciones Unidas (1945) a la hora de abordar la dimensión de seguridad en el ámbito regional, y el carácter instrumental que pueden atesorar fruto del derecho de veto con el que cuentan los países con asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Así, éste señala tres cuestiones clave derivadas de la Carta de San Francisco: (i) las organizaciones regionales quedan subordinadas a Naciones Unidas —cláusula 5 C, punto i—, (ii) las funciones fundamentalmente son el mantenimiento de la paz y la seguridad, (iii) la aprobación de sanciones por un organismo regional requiere la aprobación del Consejo de Seguridad.

En esta misma época surge, asimismo, un fructífero debate en América Latina gracias al impulso de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el que se contribuye a las teorías del desarrollo²³ y se adapta la idea de mercado común a las especificidades de los países en desarrollo (CEPAL, 1959). Como clarifican Bértola y Ocampo, la CEPAL produjo una defensa teórica de la nueva estrategia de sustitución de importaciones que estaban adoptando los países latinoamericanos, junto con un sentido de identidad regional. Para entender que los patrones, prácticas e incluso ideas precedieron a la creación de la CEPAL, se ha llegado a afirmar que la estrategia promovida posteriormente por este organismo “fue un hecho antes que fuera una política, una política antes de que fuera una teoría”. Asumiendo los planteamientos de Presbisch sobre el deterioro de los términos de intercambio a largo plazo, la aportación de la CEPAL fue el énfasis en la redefinición de los patrones de inserción en la economía mundial, dejando atrás la producción de commodities y volcándose progresivamente en productos manufacturados con mayor valor agregado.

Dentro de las diferentes aportaciones que van a conformar las denominadas teorías de la dependencia se puede diferenciar la corriente estructuralista (Raul Prebisch, Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, etc.) que considera reformable el sistema capitalista nacional/internacional, y la marxista (Rui

²³ Tal es la contribución de la CEPAL a las teorías del desarrollo que, según Ocampo y Bértola, esta institución creó de hecho la subdisciplina de economía del desarrollo, inexistente hasta entonces (Bértola y Ocampo, 2010:173).

Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Aníbal Quijano, etc.) que pone en cuestión el rol progresista del capitalismo en los países dependientes. Ambas comparten la reflexión basada en las diferencias centro-periferia, y cómo éstas se generan, se reproducen, y agudizan por la estructura del comercio internacional. A su vez, las dos principales corrientes dentro de las teorías de la dependencia consideran que las teorías neoclásicas y de la modernización no sólo son incapaces de comprender las peculiaridades de los países periféricos sino que las políticas que se derivan de sus postulados empeoran su situación (Kay, 1991; Cornago, 1998). Con estas contribuciones se abrirá paso la integración regional en la agenda latinoamericana ya que para implementar la estrategia cepalina de industrialización por sustitución de importaciones se considerará oportuno ampliar el mercado y promover este tipo de procesos (Lorenzini y Pereyra, 2013). Estas teorías se desarrollaron ampliamente en las dos décadas que siguen, y se considerarán como una de las escasas aportaciones latinoamericanas que ha logrado trascender y tener un cierto espacio tanto en la disciplina de las Relaciones Internacionales como en la economía internacional, llegando incluso a implementarse mucho de sus postulados en América Latina y África (Cornago, 1998; Arenal, 2014).

Con menos impacto de lo que tuvo su revisión posterior, en esta primera etapa Karl Deutsch, junto con su equipo de investigación, desarrollan en *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience* (1957) la noción de “comunidades de seguridad”. Basada en la importancia de la comunicación, este concepto se entiende como tal cuando un grupo se integra hasta el punto que hay una cierta seguridad que ninguno de sus miembros recurrirá al uso de la fuerza para resolver las disputas que puedan surgir entre ellos. Diferenciado entre dos tipos de comunidades de seguridad, “amalgamadas” y “pluralísticas”, la primera implica una unificación formal de los Estados mientras la segunda preserva la soberanía (Deutsch *et. al.*; 1957). Limitaciones conceptuales, teóricas y metodológicas, así como un contexto de Guerra Fría que condicionaba ampliamente la plausibilidad de materializar esta idea en regiones condicionadas por la confrontación bipolar, condicionaron su desarrollo (Adler y Barnett, 2002a)

A finales de los sesenta y a partir de los setenta, no obstante, se va a producir un cuestionamiento “desde dentro” de las teorías de la integración clásicas por parte del neofuncionalismo impulsado por académicos como Ernest Haas. Partiendo de la idea de derrame (*spill-over*), desde esta revisión se pretende clarificar la variable dependiente “integración regional” y diferenciarla de otros términos, como “cooperación regional, organización regional o sistemas regionales. Ahora bien, se centró a tal punto en el caso de la CEE que las generalizaciones empíricas no lograron ser generalizables a otras experiencias no europeas (Perrotta, 2012) También en ese momento, como advierten Buzan y Wæver (2003), surge una literatura sobre subsistemas regionales emergentes que, aunque no llegará a asentarse por la complejidad de sus modelos y las múltiples conexiones que plantea, son unas teorías precursoras de los complejos de seguridad regionales y del uso de metodologías comparativas (Väyrynen, 1984).

A su vez, al mismo tiempo que empieza a constataarse una “desintegración teórica” en los estudios sobre teoría de la integración, se impulsan unas primeras críticas que pretenden ir más allá de la mirada estatocéntrica, como la planteada por

Helge Hveem (1974). Éste destaca siete críticas al neofuncionalismo como (i) su carácter atomístico, (ii) el sesgo simétrico, (iii) el sesgo institucional, (iv) su encapsulación, (v) el elitismo, (vi) la rigidez del proceso establecido y (vii) el sesgo cultural y estructural. Además de poner en duda dos principios inherentes a la teoría de la integración —por un lado, el grado de centralización del poder como un aspecto necesario para lograr la integración, y por otro, la ventaja del tamaño—, plantea un modelo alternativo (“populista”) y trata de vincular la teoría con la estructura social y las relaciones de clase (Hveem, 1974).

Con una clara influencia del pensamiento dependentista, se iniciaran también en los setenta en América Latina unos esfuerzos por dar mayor formalización teórica a la idea de autonomía, cuestión presente en la región desde los procesos independentistas. A través de las aportaciones de Helio Jaguaribe en Brasil y Juan Carlos Puig en Argentina, se desarrollará un saber autonomista asociado con el regionalismo (Briceño, 2014). Tanto para el uno como para el otro, la autonomía se construye desde decisiones internas al Estado pero con condiciones sistémicas que lo hacen posible. En el diagnóstico que hacen se identifica que el sistema tiene un efecto negativo para los países periféricos, como en el caso que les ocupa, los latinoamericanos. Sin embargo, en lugar de caer en explicaciones estrictamente sistémicas, desde estas teorías se entenderá que los países, a través de sus élites políticas y económicas, tienen ciertos márgenes de maniobra dentro de la lógica centro-periferia (“permisibilidad”) para lograr más autonomía, a partir de un uso inteligente de los recursos de poder tangibles e intangibles en América Latina²⁴.

Jaguaribe desarrollará su Modelo Autónomo de Desarrollo e Integración en América Latina (MADIAL) en el que la integración latinoamericana es junto con el desarrollo nacional los dos ejes a través de los cuales se puede alcanzar más autonomía para la región. En aras de esa mayor autonomía, es preciso un modelo singular para los países latinoamericanos que combine el modelo “neoliberal” y “comunista”, así como una toma de decisiones que pase por autores y agencias latinoamericanas. Respecto a este punto, Jaguaribe señala que las decisiones deben basarse en los propios intereses latinoamericanas, conforme a su propia perspectiva y a través de sus libres decisiones (Jaguaribe; 1984[1970]).

En el caso de Puig, se prestará especial atención al rol de las élites de la periferia —abriendo la “caja negra” del Estado—, y a la autonomía epistémica. La integración regional latinoamericana no se concibe como autonomizante en sí misma, sino que tiene un carácter instrumental que depende del carácter que se le quiera dar. Con vistas a lograr una mayor autonomía, se sugiere una alianza de “solidaridad estratégica” de los países latinoamericanos en contra de su dominante, apoyados en modelos de desarrollo congruentes (Russell y Tokatlian, 2002; Bernal-Meza, 2013).

²⁴ Como señala Puig y recuerdan Lorenzini y Pereyra, “autonomizar significa ampliar el margen de decisión propia y acortar, por ende, el margen del que disfruta algún otro. Así, un esfuerzo autonómico conlleva un correcto diagnóstico político internacional, que permita aislar los intereses reales del oponente, la magnitud que éste les acuerda, los posibles aliados que lo acompañarán y los recursos de poder que movilizará en una determinada circunstancia” (Puig, 1980; Lorenzini y Pereyra, 2013:17).

De este pensamiento autonomista también cabe rescatar una idea que se adelanta ya a finales de los cincuenta y que más tarde se llevaría a la práctica: la necesidad de superar la rivalidad histórica entre Argentina y Brasil. O según Jaguaribe para el caso de Brasil, “la búsqueda de Argentina” que se implica una provechosa cooperación económica que, más adelante, se traduciría en una mayor integración en clave latinoamericana. Todo ello como condición necesaria para limitar el margen de maniobra de Estados-Unidos en la región y ampliar con ello la capacidad de afirmación autónoma de estos países (Lessa, 2016).

Con el fin de la Guerra Fría, como se resume en la tabla nº 5, se inicia una oleada de trabajos sobre regionalismo en los que, pese a no haber consenso en torno qué es lo “nuevo”, sí se constata un cambio profundo en el objeto de estudio al dejar atrás la lógica bipolar y atender a la idea de región más allá del modelo europeo. La mayoría de los expertos hablan de “nuevo regionalismo” y por parte de autores como Björn Hettne o Frederik Soderbaum, se acuña el concepto de “Nuevo Regionalismo” (NR) a través del cual —con cierto retraso comparado con otras disciplinas como la geografía o la sociología—, se toma en consideración “el giro constructivista” que implica concebir la región como un proceso, es decir, como espacios que no son un hecho dado, sino que son procesos que se construyen socialmente y se transforman en el tiempo (Hettne 1997; Hettne y Söderbaum 1998). Acompañado con este nuevo enfoque, que toma en consideración aportaciones relevantes de la EPI y los estudios de desarrollo, se reabre el debate eminentemente político en torno a quiénes son los beneficiarios —y por defecto también los perdedores— del regionalismo que se articula en estos espacios regionales (Neumann, 1996). Asimismo, con el impulso del NR se concede mayor protagonismo a las interrelaciones entre los procesos de globalización y regionalización, se toma en consideración a los actores no estatales, se atiende tanto a los procesos formales como los informales, y se estudian dinámicas de “regionalización” y generación de “*regionness*” (Grant y Söderbaum 2003).

Tabla nº 5.: Comparación entre el “viejo” regionalismo y el Nuevo Regionalismo

	VIEJO REGIONALISMO	NUEVO REGIONALISMO — NR
<i>Contexto</i>	Orden bipolar	Globalización. Multipolar
<i>Creación</i>	Desde arriba	Más voluntaria y como respuesta a los nuevos desafíos del momento
<i>Objetivos</i>	Específicos (económicos o de seguridad)	Multidimensional
<i>Dimensión económica</i>	Proteccionista	Abierto, pero manteniendo elemento preferencial
<i>Tipo de relaciones</i>	Estatocéntricas	Diferentes niveles y actores (incluidos actores no estatales)

Fuente: Hettne (2002 y 2003)
Elaboración propia

El Nuevo Regionalismo va a prestar especial atención al carácter político de éste fenómeno, y al binomio globalización/regionalización. Con una clara influencia de la obra de Karl Polanyi, se identificará el proceso de globalización como con una dinámica de ampliación de la lógica del mercado que implica una institucionalización deliberada del intercambio comercial y las instituciones erigidas para la protección social, con alusiones eufemísticas como, por ejemplo, “desregulación”. En cambio, la tendencia en favor de impulsar formaciones regionales en todo el mundo podría verse como un “doble movimiento” que tratar de administrar la turbulencia social (Hettne, 1997b) que conlleva esa “regulación de la desregulación” (Santos, 2005). Como señala Hettne:

“En ambos procesos casos las decisiones políticas, influidas por el marco social y las fuerzas políticas, son cruciales y las consecuencias en términos de la distribución de los recursos son profundamente políticas. (...) Aquí lo político hace alusión a los esfuerzos para crear comunidades políticas en diversas escalas del sistema mundial, pero la despolitización es también política en sus consecuencias distributivas” (Hettne, 2002: 959).

En paralelo al desarrollo del Nuevo Regionalismo, y haciéndose eco también del “giro constructivista”, se revitaliza el estudio de las comunidades de seguridad con el trabajo de Adler y Barnett ([1998] 2002a). Compartiendo la importancia de la comunicación y las identidades, se deja a un lado el sesgo cuantitativo propio de su época, y se asume una aproximación interpretativa, al mismo tiempo que se desarrollan conceptos subteorizados por parte de Deutsch. A su vez, se concederá más atención a las identidades compartidas, los procesos de aprendizaje colectivo (*social learning*), y los valores, como factores clave a la hora de desarrollar comunidades de seguridad que descansan en la idea de confianza (Adler y Barnett, 2002b; Barnett y Adler, 2002).

Por último, se habla de “regionalismo comparado” para referirse a la etapa que tiene lugar del 2000 en adelante y que aspira a desarrollar en la disciplina un enfoque comparativo entre regiones. Siendo la más diversa de las fases, se produce una competencia entre diferentes conceptos característicos de una sola región como regionalismo “*top down vs. bottom up*”, regionalismo “*de iure vs. de facto*”, regionalismo “*hard vs. soft*”, o regionalismo “*oficial vs. informal*”. Las pretensiones de tender puentes entre las distintas disciplinas también buscan que los estudios sobre regionalismo, que desde las Relaciones Internacionales se abordan por encima del nivel nacional, incluyan las aportaciones realizadas por estudios del fenómeno regional a escala subestatal (Soderbaum y Lombaerde, 2013).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, para Soderbaum el actual debate en torno al regionalismo tiene dos grandes retos: por un lado, lograr un debate comparativo integrado y, por otro lado, resolver el problema del eurocentrismo (Söderbaum 2013a). Así, hasta el fin de la Guerra Fría, y con reminiscencias hasta bien entrado el decenio de 2010, el sesgo eurocéntrico de los estudios sobre integración regional y el regionalismo ha tenido, paradójicamente, dos efectos contradictorios en el ámbito académico que se han calificado como “el problema de $n=1$ ” (Soderbaum y De Lombaerde, 2013; Malamud, 2013) y la “jaula de hierro”

(Vivares, Lombardo, y Cvetich 2014). El primero hace alusión al carácter *sui generis* de la UE que, en tanto que “caso único”, ha imposibilitado la comparación y progresivamente se ha traducido en la disgregación de un área de estudios particular que se ha calificado como “estudios europeos”, con una agenda de investigación propia centrada en los procesos de europeización (Featherstone y Radaelli 2003; Graziano y Vink 2007), y el propio sistema político y económico europeo (Söderbaum 2013b).

Por otro lado, por “jaula de hierro” europeísta de lo regional se entiende: “la suposición implícita de que la cesión de soberanía o poder nacional en organismos suprarregionales es la condición *sine qua non* para la existencia de un proyecto regionalista e integración” (Dabène 2012; Vivares, Lombardo, y Cvetich 2014). Así, la valoración que se hace de los proyectos regionales en otras regiones como Latinoamérica, África o Asia, se haría a partir de la experiencia europea y la cesión de soberanía que se ha producido en algunos ámbitos de este proceso de integración en los que se han cedido competencias (como por ejemplo a nivel financiero, agricultura, medio ambiente, etc.). Al mismo tiempo, la evaluación a realizar partiría de tres parámetros supuestamente universales, pero en realidad derivados de la particular experiencia europea: (i) la relación subordinada de lo político a lo económico, (ii) el carácter secuencial y universal de la integración; y (iii) la idea de convergencia y homogeneidad en y de una región. Todo ello se traduciría en la adopción del caso europeo como elemento universalizador y replicable a otros contextos, sin considerar las variadas experiencias y orientaciones posibles (Vivares, Lombardo, y Cvetich 2014).

Frente al problema N=1, la reacción parece haber sido tender puentes entre los estudios europeos y aquellos que abordan el regionalismo para acabar con el parroquialismo (Soderbaum, 2013) con vistas a alcanzar unos estudios comparados. Respecto a la “jaula de hierro” se ha fomentado, sobre todo en el caso latinoamericano, el estudio diferenciado de las áreas y una valoración de sus singularidades. Por lo tanto, mientras algunos expertos aspiran a alcanzar una mayor sinergia entre las distintas aportaciones en torno a lo regional y lograr herramientas conceptuales y metodológicas comunes que permitan fortalecer los estudios comparados, muchos trabajos sobre regionalismo latinoamericano hacen hincapié en la nueva fase que se está experimentando en la región, su carácter distintivo y la especificidad del contexto en el que se enmarca, calificándolo de “posliberal” (Motta & Veiga, 2006; Sanahuja, 2012; Serbin, 2011), otros de “poshegemónica” (Riggirozzi, 2012) o incluso de “heterodoxo” (Van Klaveren, 2013).

En cambio, para expertos como Andrés Malamud o Gian Luca Gardini (2012), no cabe plantearse un tipo nuevo de regionalismo en América Latina, ya que se sigue constatando una segmentación de los esquemas regionales, solapamientos entre ellos, con una configuración descentralizada, y una no-exclusividad entre sus miembros. Éstos llegan a afirmar que más que “post-algo”, el regionalismo actual puede percibirse como “pre-liberal”, siendo todavía hoy un recurso de política exterior al que se recurre para alcanzar metas como visibilidad internacional, estabilidad regional, legitimar los regímenes políticos, agradar las audiencias domésticas y extranjeras y movilizar su apoyo para las presidencias de turno (Malamud y Gardini 2012). Por su parte, Carlos Closa (2015) considera que para sortear la falta de claridad

conceptual, muchos autores han optado por dos estrategias diferentes: por un lado, el uso de conceptos asociados, como “regionalización” o “*regionness*”, y por otro lado, acuñando variedades del concepto de regionalismo (“abierto”, “estratégico”, etc.), entre las cuales se puede considerar el regionalismo “posliberal”.

Para otros académicos, la proliferación, diversidad y solapamientos que se constatan en el regionalismo latinoamericano entre diferentes organismos regionales y subregionales, lejos de responder a una gobernanza regional desordenada o disfuncional, es el resultado de los intereses de los Estados de la región. De ahí que las líneas de trabajo de gobernanza regional consideren poco apropiado el estudio de organizaciones regionales aisladas, y apuesten más bien por analizar y comparar arquitecturas institucionales regionales. Este enfoque, a su vez, deja a un lado las capacidades materiales. Como afirma Detlef Nolte, “regional governance refers to international institutions/organizations and normative/ideational constructs — as well as to the processes that create the institutions and norms in the first place” (Nolte, 2016; Sanahuja, 2016).

En paralelo al estudio de esta gobernanza regional y el conjunto de organismos que se han articulado en las últimas décadas en cada arquitectura regional, al calor de una cooperación regional de carácter más multidimensional, se ha apostado también por una serie de trabajos que profundizan en la cooperación sectorial, destacando especialmente aquella que se centra en el caso suramericano. Los trabajos, entre otros, de Pia Riggiozzi (2015) en materia de salud, Daniela Perrotta en lo que respecta a la dimensión educativa y de ciencia y tecnología (2014), Nicolas Comini (2009), Giovanni Agostini (2016), Alejandro Frenkel (2016) en materia de seguridad y defensa, o Stéfano Palestini y Giovanni Agostini (2015) para la cooperación en infraestructuras y energía, son algunos de los ejemplos de este tipo de aportaciones al estudio del regionalismo latinoamericano.

Estos últimos, además, han planteado un modelo para el estudio de la cooperación sectorial que establece un mecanismo causal en el que la variable dependiente es la generación de políticas regionales. Existe un aspecto al margen del proceso de cooperación regional que desencadena la cooperación al generar los incentivos para una acción conjunta: un evento crítico (*critical event*). Una vez se ha producido este, son las preferencias estatales y el liderazgo los que entran en juego y son analizados para comprender la convergencia hacia los resultados perseguidos o la estagnación del proceso (Palestini y Agostini, 2015). En su investigación de tesis doctoral, Giovanni Agostini concibe un evento crítico como crisis políticas, económicas o de seguridad, que generan efectos extendidos y sincronizados en las preferencias de los actores, generando fuertes incentivos materiales para la acción colectiva en un ámbito de la política determinado, como las políticas regionales (Agostini, 2016:35).

En este trabajo se asume una diferenciación en el regionalismo latinoamericano desde mediados de la primera década de 2000 que se engloba en esa categoría que denominamos “posliberal”. Sin embargo, lejos de obviar los debates en los estudios sobre regionalismo —y la importancia que le conceden al elemento comparativo y la superación del eurocentrismo—, o pretender evitar el debate conceptual, se quiere contribuir a uno y otro. Por ello, en adelante se considerará, por un lado, el regionalismo posliberal como una categoría que es objeto de estudio de

este trabajo y, por otro lado, se profundizará en las teorías que aportan herramientas para analizar las dinámicas de seguridad regional. En ese sentido, primero se pretenden señalar las principales características del regionalismo posliberal para comprender mejor su diferenciación respecto a otras expresiones del regionalismo latinoamericano. Y a continuación, se expondrá el marco teórico-metodológico para el estudio de las regiones y su dimensión de seguridad que se vincula directamente con la aproximación a la seguridad ya desarrollada.

2.7.1. El regionalismo posliberal: origen y rasgos

Sin entrar en las narrativas más mediáticas y sesgadas que han descrito América Latina como una región fracturada por dos polos (“Atlántico” vs “Pacífico”) y aspirando a un análisis más complejo y multidimensional del fenómeno regional en América Latina (Sanahuja, 2016), a continuación se presentará el origen y características del regionalismo “posliberal”. Más allá del signifiicante que da nombre a esta nueva categoría, conviene prestar atención a los rasgos diferenciadores que se constatan en un regionalismo con más de una década de recorrido en la región que ya ha generado una considerable bibliografía especializada. Desde mediados del 2000 irrumpe toda una literatura que entiende que se está abriendo paso en Latinoamérica un nuevo tipo de regionalismo que se distingue del “regionalismo abierto” que se impuso en la región en el ciclo 1990-2005. ¿En qué contexto irrumpe y qué rasgos tiene este regionalismo emergente latinoamericano?

Aunque el caso de la CELAC está en debate, el ALBA-TCP y UNASUR son los dos mecanismos de cooperación regional que en América Latina y el Caribe se engloban dentro de lo que se ha denominado como regionalismo “posliberal”. Esta categoría se emplea por primera vez en un informe de Pedro Motta da Veiga y Sandra P. Ríos para CEPAL en 2007 titulado *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. En él se expone como debido a factores internacionales e internos, irrumpía un regionalismo que, a diferencia del “regionalismo abierto” predominante en los noventa (Mercosur, CAN, SICA), se concede menos importancia a la dimensión comercial de la integración y se amplía la agenda a otras cuestiones que deben ser consideradas a escala regional, como la toma en consideración de aspectos sociales, la interconexión de infraestructuras o la integración energética, entre otras.

Los factores internacionales a los que se alude en este informe son las críticas hechas al paradigma (neo)liberal predominante en los noventa que, con la intensificación del proceso de globalización, tiene como catalizadores la conclusión de la Ronda de Uruguay en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la necesidad de articular grandes bloques comerciales que sean competitivos con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y una renovada UE. La disyuntiva de ese periodo era entre la propuesta hemisférica del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por parte de EEUU, el impulso que se da al Mercosur y la CAN y , y la reactivación de la integración en América Central a través del SICA. Este paradigma, responde al enfoque neoestructuralista de CEPAL

de mediados de los noventa y la revisión del Consenso de Washington, que para lograr la inserción internacional de la región, otorgaba un rol protagónico a la liberalización de los flujos comerciales y de inversión que, a nivel interno, se traducían en estrategias nacionales de liberalización unilateral del comercio y/o la necesidad de impulsar acuerdos a escala regional para lograr ventajas competitivas dinámicas en la economía internacional “triádica”²⁵ de la posguerra fría (Sanahuja, 2007).

Con las crisis de las economías emergentes a finales de los noventa, entre ellas las de Brasil (1999) y Argentina (2001), se estanca el proceso de liberalización comercial suramericano en el espacio intrarregional —tanto en la CAN como Mercosur—, que sumado al fracaso de las negociaciones del ALCA, deja patente el agotamiento de la agenda comercial (Sanahuja, 2007) y el descontento que existe en muchos países de la región con los efectos generados por las políticas basadas en el recetario neoliberal. El “giro a la izquierda” o “progresista” que se produce en América Latina y el Caribe con las victorias electorales de Hugo Chávez en Venezuela (1997-2012), “Lula” Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2002-2016), Ernesto y Cristina Kirchner en Argentina (desde 2003), Evo Morales en Bolivia (desde 2006) o Rafael Correa en Ecuador (desde 2006), explican igualmente el fracaso de este paradigma en la región al ser incapaz de generar crecimiento al mismo tiempo que se combate contra la pobreza y la exclusión que predomina en sectores amplios de las sociedades latinoamericanas.

En este sentido, el auge de gobiernos progresistas o de izquierdas en la región explica también las aspiraciones de autonomía que caracterizan al regionalismo “posliberal” latinoamericano. Con unos imaginarios y unos antecedentes en los que están presentes las injerencias extrarregionales en distintos países, en especial las injerencias de EEUU y algunas condicionalidad impuestas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), a través de este regionalismo se pretenderá ir alcanzando un mayor margen de actuación que permita ganar más agencia e influencia en la escena internacional para la región. Así, no sólo se excluye a EEUU y Canadá de estos nuevos organismos regionales, sino que el propio sistema hemisférico que ha regido a nivel multilateral —es decir la Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el resto de organismos panamericanos— se pone en cuestión. Salvo en el caso del ALBA-TCP, no hay un rechazo explícito que ponga en evidencia estas aspiraciones, si bien el desarrollo que han seguido estos órganos, hace evidente las pretensiones de desplazar el sistema interamericano o, en su defecto, de “latinoamericanizarlo” o “suramericanizarlo”. Estas pretensiones, además, coinciden con una desatención por parte de EEUU a América Latina, más volcado Oriente Medio y en las intervenciones en Afganistán e Irak.

Esta búsqueda de autonomía cobra especial relevancia en un momento que Amitav Acharya califica de “*regiopolarity*”, ya que tras la crisis económica y financiera internacional de 2008 se perciben importantes transformaciones por el desplazamiento de poder a Asia, y el auge de los BRICS que harían el sistema más policéntrico,

²⁵ En pleno periodo de posguerra fría la “triada” está formada por los polos que conforman la economía norteamericana, la Unión Europea y Japón. En ese contexto, la preocupación de los países latinoamericanos pasará a ser la inserción internacional para no quedar al margen de los flujos económicos y los beneficios que se derivan del proceso de globalización.

multiversal (Acharya, 2009) o “multiplex”²⁶ (Acharya 2014). Asimismo, este desplazamiento de poder se traduce en el paso de un “multilateralismo defensivo” a uno “revisionista” con la revitalización de las demandas de reforma de la gobernanza mundial para que los países emergentes cuenten con más voz y peso en organismos como el Consejo de Seguridad —con un asiento permanente que represente a la región, en el caso latinoamericano— o en las IFI’s —con mayores cuotas de voto en la toma de decisiones— (Sanahuja, 2013b). Igualmente, la existencia de una serie de desafíos y riesgos transnacionales, como el cambio climático o el crimen organizado transnacional en todas sus formas, exigen una regulación y gobernanza internacional que sea legítima, representativa y eficaz. En este contexto, pues, los países latinoamericanos y caribeños no sólo aspiran a articular un sistema de gobernanza regional alternativo que desplace la institucionalidad interamericana en la que participan también EEUU y Canadá, sino podrían ir ganando presencia desde un punto de vista regional en los espacios y foros de toma de decisiones globales.

Ahora bien, el concepto de regionalismo “posliberal” que acuñan Pedro Motta da Veiga y Sandra P. Ríos no se desarrolló ni se difundió entre la comunidad epistémica que estudia el regionalismo latinoamericano contemporáneo de habla castellana hasta que no se precisó el concepto por parte de José Antonio Sanahuja (2009, 2010, 2012, 2014) y Andrés Serbin (2009, 2010). Desde entonces, aunque han surgido otras apelaciones que hacen referencia al mismo fenómeno con leves variaciones en torno a sus rasgos, como “post-hegemónico” (Rigirozzi y Tussie, 2012), “heterodoxo” (Van Klaveren, 2013), se puede afirmar que la denominación de “posliberal” es aquella que complejiza más en los rasgos y singularidades del fenómeno, y la que tiene a día de hoy más eco entre los expertos en la región.

La autonomía de la región, sobre todo con respecto a Estados Unidos, parece ser una meta distintiva del regionalismo “posliberal” que, asimismo, frente a la variante anterior del regionalismo abierto, pretende ir más allá de la dimensión económica y reducir la influencia de los mercados y de los actores estatales externos en las políticas de desarrollo y las respectivas políticas exteriores. Aunque ya hemos apuntado algunas de las características del regionalismo “posliberal”, José Antonio Sanahuja (2010) las resume en los ocho siguientes: (i) la primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; (ii) el retorno de la agenda de desarrollo; (iii) un mayor papel de los actores estatales; (iv) un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración; (v) una mayor preocupación por las

²⁶ Distanciándose de la categoría “multipolar”, más extendida en algunas corrientes dentro de las Relaciones Internacionales, y el público en general, Acharya opta por decantarse más bien por la noción “multiplex”. Mientras la primera suele emplearse para caracterizar la estructura internacional de acuerdo con los grandes poderes (estatales) y sobredimensionando las capacidades materiales, la noción que propone Acharya enfatiza más las interdependencias de la estructura internacional actual y es una concepción más descentrada que pone más atención a las dinámicas locales y regionales. Además, ésta no es tan unidireccional como la concepción de “multipolaridad” que tiene una lógica que va de los productores de ese orden a la audiencia. Una sociedad internacional “multiplex” permite que el propio público permita una mayor variedad de opciones, con más agencia de la que *a priori* cuenta la idea de “multipolaridad”, y con un funcionamiento en doble sentido que se aproxima más a la comprensión intersubjetiva que asume este trabajo. Por ello, se optará más bien por esa noción como forma de categorizar las tendencias que se vislumbran en la sociedad internacional actual.

dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; (vi) mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional; (vii) más énfasis en la seguridad energética; (viii) la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

Este tipo de regionalismo, a través del caso de UNASUR, será el principal objetivo de análisis en la segunda parte de este trabajo, pero conviene aclarar, en línea con José Antonio Sanahuja, que las experiencias posliberales como las que están teniendo lugar en América Latina, como estrategias defensivas y autonomistas frente a las dinámicas de la globalización, podrían entenderse como “fuerzas contrahegemónicas” que tratarían de resistir y revertir este proceso en su acepción neoliberal, o bien se trata de una estrategia adaptativa a la globalización neoliberal (Sanahuja, 2015). Ahora bien, respecto a la mirada al regionalismo, es preciso completarla con la aproximación teórico-metodológica adoptada para el análisis de las dinámicas de seguridad regional. A este aspecto se dedicará el siguiente epígrafe.

2.7.2. Una teoría para el estudio de las dinámicas de seguridad regional de forma comparada y sin eurocentrismo: la TCSR

Como se señaló en la introducción del marco teórico-metodológico, a la hora de analizar la realidad social es preciso contar con marcos teóricos que permitan interpretarla. En ese sentido el análisis por “niveles” es una forma de aproximarse al estudio del regionalismo y la seguridad en las Relaciones Internacionales que, desde hace más de tres décadas, se considera como uno de los debates en la teoría de Relaciones Internacionales. Dentro de las diferentes propuestas que se han ido planteando en la disciplina, encontramos la taxonomía más habitual durante muchos años, acuñada en el clásico de John Kenneth Waltz *Man, States and Wars* (1953) bajo la metáfora de las imágenes, contemplaba tres niveles: individuo, Estado y sistema interestatal. La elección de un nivel u otro puede variar en función de la problemática que esté sometida a examen pero, sin duda, el “problema del nivel de análisis” en el estudio de las Relaciones Internacionales es un tema sobre el que se ha discutido ampliamente y en el que la Escuela de Copenhague, especialmente a través de Barry Buzan y Ole Wæver, ha contribuido con una aportación relevante que conviene explorar con más detenimiento.

Identificar los diferentes niveles representa, tal y como afirman Buzan & Little (2000), un importante procedimiento metodológico para cualquier interesado en cómo se estructura y organiza la realidad. Conviene aclarar que cada nivel no es una fuente de explicación en sí misma, sino un referente ontológico y epistemológico donde se localizan explicaciones y resultados. Las teorías deben establecer relaciones causales o interpretaciones entre niveles, evitando la confusión entre el nivel de análisis y la fuente de explicación (Buzan y Little, 2000)²⁷. Una crítica recurrentes al análisis por niveles ha sido su sesgo estatocéntrico, que obscurece dinámicas transnacionales

²⁷ Buzan & Little (2000) proponen tres fuentes explicativas: procesos, capacidad de interacción y estructura.

(Buzan et. al., 1998). Ahora bien, a falta de una definición consensuada, tal y como ya afirmara Nicholas Onuf (2010), la propuesta taxonómica más elaborada y que muestra la diversidad de las Relaciones Internacionales como campo de estudio es la de Barry Buzan. Previamente a su aportación, como ha podido vislumbrarse ya, las dinámicas regionales en los estudios de seguridad sólo se abordaban teóricamente a través de nociones difusas como “subsistema” o “equilibrio de poder regional”, o se ceñían a estudios de caso sin un patrón claro de la ontología ni la epistemología que corresponde con “lo regional”.

El posicionamiento de Buzan ha variado desde los ochenta hasta la actualidad, y en ello —como en su visión del propio concepto de seguridad—, la colaboración con Ole Wæver en el COPRI ha tenido influencias sustanciales. Nuevamente en *Peoples, States and Fear* (1983), dejando a un lado sus aportaciones para la “ampliación” y “profundización” del concepto de seguridad ya mencionadas, Barry Buzan sienta también las bases de su propuesta teórico-metodológica de análisis de las dinámicas de seguridad regional, concretamente, en su capítulo 5. En él, el teórico británico desarrolla el concepto de “Complejo de Seguridad” (*security complex*) para analizar el nivel intermedio entre los Estados y los individuos. Uno de los objetivos de este planteamiento es atender a la autonomía de las relaciones de seguridad regional, desatendida por las teorías dominantes de ese momento, que se centran principalmente en el nivel sistémico o en las relaciones interestatales (Buzan, 1983).

Al mismo tiempo, con los Complejos de Seguridad, Buzan aspira a romper con la especialización por áreas y facilitar unos estudios comparados entre las diferentes especialistas regionales, al aportar un lenguaje y unos conceptos compartidos (Buzan, 2003; Soderbaum, 2003). Sin embargo, tras esta primera aproximación en los ochenta, Buzan sigue problematizando a lo largo de los noventa la tensión y las interrelaciones existentes entre niveles de análisis, para a principios de los 2000 desarrollar una teorización más afinada, ampliada y actualizada de los Complejos de Seguridad, en esta ocasión con la contribución de Ole Wæver. Como ya se ha visto previamente, con este último y con Jaap de Wilde, Buzan ya había colaborado cinco años antes en *Security: A new framework of analysis* para poner en marcha la teoría de la securitización. Es más, como explicitan los propios autores en el prólogo del libro, la pretensión inicial con este trabajo era actualizar la propia TCSR, si bien se terminó fraguando la obra en la que se desarrolla el marco analítico de la securitización (Buzan et al, 1998).

Así, si en el anterior trabajo exponían su teoría de la securitización y se ocupaban de las dimensiones (*sectors*) de la seguridad²⁸, en este nuevo trabajo, titulado *Regions & Power* (2003), Buzan y Wæver se ocupan de los niveles y

²⁸ *Security: A new framework for analysis*, como los propios autores señalan, trata de resolver la paradoja que se da en *Peoples, States and Fear*, en el que se asumía una visión ampliada que finalmente se aterrizaba a un planteamiento reducido (político-militar), por lo que se analizan cinco dimensiones: militar, política, económica, societal y medioambiental. Ahora bien, como señalan los propios autores, con esta aportación en la que se desarrolla la teoría de la securitización se quería en realidad actualizar a su vez la teoría de los Complejos de Seguridad Regional. Esta última actualización se llevará a cabo en *Regions & Power*, y la aportación de los noventa se identificarán cinco niveles: (i) sistémico internacional, (ii) subsistema internacional, (iii) unidad, (iv) subunidad e (v) individuos (Buzan et al., 1998)

presentan otra de las grandes aportaciones de la Escuela de Copenhague: la Teoría de los Complejos de Seguridad Regionales (TCSR).

Las premisas desde las cuales se parte, ya presentes en las primeras aportaciones de Buzan, son que la seguridad es un fenómeno relacional con un carácter interdependiente, en el que la proximidad geográfica hace que la difusión de las amenazas y su propia percepción sean similares entre Estados que se ubican en un mismo Complejo de Seguridad Regional. Todos los Estados están insertos en una red global de interdependencias de seguridad, sin embargo, en el caso de las amenazas de carácter político y militar, éstas viajan con mayor facilidad en distancias cortas, por lo que la inseguridad está asociada con la proximidad (Buzan, 2003; Buzan y Wæver, 2003). Por lo tanto, la Teoría de los Complejos de Seguridad Regionales parte de la importancia de la territorialidad y el nivel regional en las dinámicas de seguridad internacional, sobre todo en el periodo de posguerra fría, que pone fin a un viejo regionalismo supeditado a las lógicas de las dos potencias hegemónicas, aunque éstas ya se iniciaran con el proceso de descolonización. Como afirman los propios exponentes de esta teoría: *“the logic linking these assumptions was that processes of securitization would be strongly influenced by the fact that most types of threat travel more easily over short distances than long ones.”* (Buzan y Wæver, 2003).

La teoría de los Complejos de Seguridad aspira a hacerse eco de las transformaciones que se registran en el ámbito de la seguridad, tanto en su teorización —las ya mencionadas “ampliación” y profundización” del concepto de seguridad— como en el propio sistema internacional —con una proliferación de actores y unos desplazamientos de poder “vertical” y “horizontal” que ya se han expuesto y que se derivan de procesos como la descolonización, la globalización y el fin de la Guerra Fría —aspirando igualmente a ir dejando atrás los sesgos estatocéntricos y eurocéntricos (Buzan, 2003; Buzan y Wæver, 2003). Así, los Complejos de Seguridad son las estructuras relevantes en un nivel de análisis determinado, aunque su definición y algunos postulados, como las relaciones entre ellos y los propios niveles, han variado desde *Peoples, States and Fear* hasta *Regions and Power*. Estos cambios, tal y como reconoce Buzan (2003), pretenden dejar a un lado los supuestos estatocéntricos y tomar en consideración el “giro lingüístico” que tiene lugar en la disciplina a través de la teoría social-constructivista y otras corrientes reflectivistas. Así, en un primer momento, se entiende por Complejo de Seguridad “al conjunto de Estados cuyas principales percepciones y preocupaciones de seguridad están tan interrelacionadas que sus problemas de seguridad nacionales no pueden distinguirse realmente los unos de los otros”²⁹ (Buzan, 1983:105-106). En cambio, la última definición de los Complejos de Seguridad es “el conjunto de unidades cuyos principales procesos de securitización y desecuritización están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden diferenciarse” (Buzan y Wæver, 2003:491).

Otra modificación que se constata en la teorización de los Complejos de Seguridad regionales es la relación entre ellos. En general éstos suelen perdurar, aunque no son permanentes ni internamente rígidos. En la TCSR se identifican nueve

²⁹ Traducción propia de un texto original en inglés que lo define así: *“a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another”*

complejos de seguridad regionales en la posguerra fría —Este Asiático, Asia Meridional, África Central, Europa, Norteamérica, Oriente Medio, y los Post-soviético, Surafricano, y Suramericano— (Anexo 2). No obstante, en la primera teorización de Buzan en los ochenta los Complejos de Seguridad se pueden entrecruzar y solapar (Buzan, 1983), mientras en su última versión con Buzan y Wæver éstos son mutuamente excluyentes. Este cambio lo fundamentan los autores como requisito analítico para poder arrojar la mayor claridad posible respecto a las dinámicas de seguridad en cada nivel y en cada complejo de seguridad regional (Buzan y Wæver, 2003).

Por último, los propios niveles considerados en la teoría de los Complejos de Seguridad también han ido variado en los últimas tres décadas. En *Peoples, States and Fear* se toman en consideración tres niveles: i) el “macro” que analiza el impacto de las “Grandes Potencias” en el sistema, (ii) el “medio” que atiende a las relaciones entre Estados, y (iii) el “micro” que se ocupa de los asuntos internos, también llamada política doméstica. En cambio, calificados en su conjunto como “constelaciones de seguridad”, en *Regions and Power* se toman en consideración cuatro niveles que incluyen, además de estos tres, las “interacciones con otras regiones” entre el nivel medio —calificado ahora de “relaciones interestatales”— y el nivel macro que atiende al rol de las potencias globales. La interrelación de estos cuatro niveles permite, según la TCSR, comprender la estructura de seguridad al mismo tiempo que no sobrevaloramos el rol del nivel global o sistémico. Así, los propios Buzan y Wæver (2003:46-47) reafirman lo siguiente: “*one of the purposes of RSCT is to combat the tendency to overstress the role of the great powers, and to ensure the local factors are given their proper weight in security analysis.*”

Con en esta teoría desarrollada y revisada en *Regions and Power*, Buzan y Wæver vinculan los procesos de securitización con el estudio y el mapeo de los niveles de seguridad en aras de comprender la estructura de seguridad y habilitar un marco para estudios empíricos de seguridad regional. Buzan y Wæver, de acuerdo con sus propios postulados, consideran que la estructura de la seguridad global con el fin de la Guerra Fría pasa de una estructura de seguridad de “2+3” a una estructura de “1+4+regiones”, es decir, de una estructura de dos potencias globales —Estados Unidos y la Unión Soviética (URSS)— y tres grandes potencias —Alemania, China y Japón—, a otra con una sola potencia global —Estados- Unidos— y tres grandes potencias —China, Estados-Unidos, Japón y Rusia—. En un trabajo más reciente de Wæver (2012), éste considera que tras la crisis financiera de 2008, no hay ningún país que quiera y pueda actuar en la estructura actual como un poder global, resultando así en un “globalismo descentrado” (Buzan, 2011) en las que las regiones y los comportamientos *free-rider* son las tendencias más generalizadas. Wæver lo expresa en los siguientes términos: *we have for quite a while been drifting towards a situation where security becomes more regional (each region is mostly determined by its own actors) and the global level becomes weaker (no superpower remains, and the largest global powers will engage in global affairs only inconsistently)* (Wæver, 2014)

La TCSR es un planteamiento híbrido del neorrealismo que predomina en los ochenta y de la Escuela Inglesa a la que ha contribuido el propio Buzan, junto con planteamientos social-constructivistas que se hacen eco de la idea de “*speech-act*” que introduce Wæver a finales de los ochenta y que ambos integran en la teoría de la

securitización. Ahora bien, como Buzan y Wæver reconocen, por cuestiones de recursos y extensión, en *Regions & Power* no pudieron profundizar en los procesos de securitización al abarcar el conjunto de las regiones y sus respectivas dinámicas de seguridad internacional. En detrimento de una mayor profundización en cada uno de los procesos de securitización, en ese trabajo sí proporcionan en cambio herramientas teórico-metodológicas para abordar el estudio de la securitización en las regiones a través de los distintos niveles de seguridad mencionados y un amplio abanico de conceptos: «Gran Poder», «Poder Regional», «revestimiento» (*overlay*), «constelación de seguridad», «colchón» (*buffer*)³⁰ o «aislante» (*insulator*). Además, como ellos mismos aclaran, la securitización está presente en la obra como principio metateórico que guía la forma de cómo se ve y se habla de seguridad, así como en tanto que enfoque teórico al que se recurre en algunos estudios de caso cuando una cuestión de seguridad es crucial y es preciso comprenderla en profundidad (Buzan y Wæver, 2003:488). Con la TCSR, Buzan y Wæver plantean un macro-análisis que, según ellos, debe completarse con estudios de carácter más “micro” que profundicen en Complejos de Seguridad Regionales concretos (o *insulators*)³¹ y que con ello se aprehendan al máximo los procesos de securitización.

Con el impacto en las relaciones internacionales en general y en la propia disciplina de los atentados del 11-S en Estados-Unidos, y el inicio de la GGT que impulsa la administración Bush en la que se alinean distintos países, Buzan y Wæver vuelven a hacer una aportación al estudio de los niveles, posterior a la TCSR: la noción de “macrosecuritización”. Entendida como procesos de securitización que operan en una escala superior a la regional, y que cuentan a su vez con estructuras más complejas (Buzan y Wæver, 2009). Dado que, según ellos, entre el nivel medio y el individuo ya se ocupan los “estudios sobre seguridad humana”, con este nuevo concepto de macrosecuritización los teóricos de la Escuela de Copenhague pretenden rellenar el vacío entre el nivel medio y el nivel sistémico. Para exponer esta nueva idea, Buzan y Wæver retoman la noción de “*security constellation*”, es decir, la configuración de dinámicas por encima y debajo del nivel regional. *La macrosecuritización crea constelaciones porque estructura y organiza relaciones e identidades alrededor de la más poderosa llamada de un momento determinado. Por lo tanto, ambos conceptos suelen estar vinculados* (Buzan y Wæver, 2009). Así, éstos consideran la Guerra Fría como un ejemplo paradigmático de macrosecuritización, y a día de hoy entienden que la GGT supone otra muestra más. Sorprende, no obstante, la escasa vinculación existente entre la TCSR y el concepto de macrosecuritización, así como el reducido —por no decir nulo— impacto que ha tenido esta última noción.

En todo caso, a continuación veremos qué planteaban Buzan y Wæver para el caso del complejo de seguridad suramericano y qué desarrollos posteriores ha tenido, tanto de académicos suramericanos como ajenos a la región.

³⁰ Por colchón (*buffer*) se entiende el Estado o mini complejo insertado en un Complejo de Seguridad y posicionado en el centro de un patrón fuerte de securitización, cuyo rol es separar poderes rivales.

³¹ Por aislante (*insulator*) se entiende el Estado o mini complejo situado entre Complejos de Seguridad regionales, que caracteriza una localización donde los patrones de seguridad regionales se mantienen alejados

2.7.3. La Escuela de Copenhague en Suramérica

En los últimos años los estudios sobre seguridad en América Latina, Como plantean Kacowicz y Mares (2015), han registrado amplios debates y son un asunto relevante en lo que respecta a sus relaciones internacionales. Sin embargo, si tomamos en consideración la TCSR planteada por Buzan y Wæver, cuya meta-teoría es como los propios autores reconocen la propia noción de securitización, no ha tenido mucho eco en la región ni sus planteamientos han sido aplicados con profundidad en el caso del Complejo de Seguridad suramericano. Si se toma en consideración las teorías sobre la seguridad regional en América Latina, en los últimos años se constata una tendencia a compaginar diferentes enfoques teóricos que se aproximan al estudio de las dinámicas de seguridad regionales y la gobernanza regional con resultados mixtos. En este sentido, conviene hacerse eco de la siguiente afirmación: *“The current trend in regional studies is to combine different conceptions, such as regional security governance, including regime complexity, security community, and multilevel security governance, with mixed results”* (Serbin y Serbin, 2015). Por ello, a continuación se revisará brevemente qué plantearon Buzan y Wæver en el caso del complejo de seguridad suramericano y se revisaran las aportaciones posteriores hasta la actualidad.

Para el caso de Suramérica, a nivel regional, en *Regions & Power* se presenta como la tendencia más significativa que el complejo de seguridad se integra por dos subcomplejos, el Cono Sur y la zona andina, conectados pero crecientemente diferenciados en un complejo de seguridad estándar. Además de las relaciones con Estados-Unidos, Se destaca la importancia de Mercosur no sólo por sus avances en materia económica sino también por su influencia en la reconfiguración política y de seguridad. En este sentido, la narrativa que justifica el impulso de este proyecto de integración y de la cual se hacen eco es, por un lado, la defensa de la democracia, y por otro, la necesidad de integrarse económicamente para no quedar aislados en flujos económicos cada vez más internacionalizados y globalizados. A su vez, Buzan y Wæver tienen en cuenta otros dos discursos asociados con Mercosur con una lógica de seguridad: *In one part, it avoids conflict and defends the invaluable gain in local stability that an improved Argentine-Brazilian relationship creates. And in the other part it creates an interregional and global security argument for South America: only with a desecuritized relationship between Argentina and Brazil and a credible Mercosur can they (and not least Brazil) act vis-à-vis others (read: the United States) with the power of a region* (Buzan y Wæver, 2003: 327)

Cabe apuntar que desde que se acuñara la TCSR por parte de Buzan y Wæver, pese a la proliferación de trabajos sobre seguridad regional en América Latina en los últimos años, paradójicamente, no ha habido excesivos trabajos que hayan profundizado en las dinámicas de seguridad regional suramericanas a través de este planteamiento teórico que permite adoptar una mirada comparada. De las escasas aportaciones que sí lo han hecho cabe destacar las contribuciones de Arlene B. Tickner (2006, 2015), Andrea Oelsner (2009), Augusto Wagner Menezes Teixeira (2010), Alexandre Fuccile y Lucas Rezende Pereira (2013), y Ana Patria Neves Abdul-Hak (2013). En lo que respecta al enfoque de la securitización, también cabe mencionar su aplicación al caso colombiano por parte de Erika Rodríguez, analizando

las estrategias discursivas, y sus efectos, desde los noventa hasta el 2010, y la convergencia que se produce entre la política exterior e interior en la última etapa.

En el caso de Tickner, recurre a la TCSR y la securitización para analizar la regionalización de la crisis colombiana y la política militar de EEUU a través del Plan Colombia, en especial tras el 11-S y la crisis colombiana llegando a calificar la dinámica de seguridad andina de “sobreposición” (*overlay*) (Tickner, 2006a). Posteriormente, esta ha recurrido nuevamente a la teoría de la securitización para analizar el concepto de seguridad democrática en América Latina y advertir de los riesgos que implica el movimiento de securitización que se ha llevado a cabo a través de esta concepción de seguridad, o más recientemente con la de seguridad ciudadana (Tickner, 2015). Por su parte, Oelsner adopta el mismo planteamiento teórico pero combinándolo con un enfoque de gobernanza con el cual analizar el subcomplejo del Cono Sur a través del Mercosur. Tras exponer las tres etapas en el proceso de securitización que asocia con este proyecto de integración, se afirma como progresivamente se configura una arquitectura de seguridad asociada con el área de Mercosur en la cual interactúa una red amplia guiada por expectativas subyacentes comunes y que contribuyen a ir forjando valores comunes, crecientes niveles de confianza mutua y la persecución de iniciativas regionales conjuntas (Oelsner, 2009).

En cuanto a Teixeira, sí tiene en cuenta la TCSR al analizar las transformaciones internas que operan en el Complejo de Seguridad suramericano que se derivan de la puesta en marcha de Mercosur y Unasur, aunque en este último caso con apenas dos años de recorrido por lo que el nivel de desarrollo del organismo suramericano estaba todavía en una fase embrionaria en la que no se contemplaba apenas la institucionalización que posteriormente se ha puesto en marcha (Teixeira, 2010). Fuccile y Pereira, por último, plantean una revisión de la TCSR aplicada al caso suramericano, tomando ya en consideración el surgimiento de UNASUR. Así, a diferencia de Buzan y Wæver, argumentan que la categorización que corresponde al caso suramericano es de complejo de seguridad centrado, siendo el único caso empírico en el cual la potencia unipolar —Brasil en este caso— no es una potencia global. Tanto esta aportación, como otra más reciente de Fuccile (2016), y la de Ana Patria Neves Abdul-Hak (2013), no sólo no trabajan con la teoría de la securitización, sino que se restringen al caso del CDS y desde la óptica de Brasil como referencia.

Una noción estrechamente relacionada con la securitización —o más bien la desecuritización—, y el estudio del regionalismo es la noción de “comunidades de seguridad”. Este concepto que, como ya se ha indicado, fue acuñado en un primer momento por K. Deutsch (1957) y revisado en los noventa desde premisas social-constructivistas por parte de Emanuel Adler y Michael Barnett (1998), hace alusión a una situación en la que los Estados que la integran ni si quiera se plantean la posibilidad de una guerra entre ellos, y por lo tanto, establecen entre sí un proceso de desecuritización en sus relaciones que afianzan un patrón de amistad duradero a través de la emergencia de una identidad colectiva y mecanismos de confianza mutua.

A través de estos últimos mecanismos, se busca reducir el nivel de tensión entre partes, estableciendo instrumentos que no eliminan el conflicto, pero sí la sorpresa en su aparición. Estos están destinados principalmente a prevenir errores de cálculo o fallas de comunicación. Su institucionalización es fundamental, ya que sin

ella no hay avances significativos ni perdurables. Los mecanismos de confianza mutua se caracterizan por (i) la transparencia, (ii) predictibilidad, (iii) comunalidad, (iv) correspondencia, (v) comunicación y (vi) verificación (Rojas Aravena, 1992).

Para el caso suramericano, en la misma obra de Adler y Barnett sobre comunidades de seguridad, figura el trabajo canónico de Andrew Hurrell, que analiza el caso del Cono Sur y la emergencia una comunidad de seguridad imperfecta y con bajo nivel de acoplamiento. Desde esta perspectiva, Oelsner ha analizado el caso de Mercosur años después, y ha explorado el escenario latinoamericano en su conjunto (Oelsner, 2009; 2015). Para el caso de UNASUR en algún trabajo se ha analizado desde este enfoque la puesta en marcha del organismo y se ha comparado la pertinencia con otras corrientes teóricas —como el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo o el enfoque de los poderes regionales— (Oelsner, 2015); y en otro se ha tratado de analizar los primeros pasos del CDS (Ferreira, 2014). Por el momento no se tiene constancia de estudios que analicen desde este prisma a escala suramericana el impacto de UNASUR desde su institucionalización y con una visión ampliada de seguridad. La única excepción es el trabajo de Marina Vitelli (2017) en el que pone en evidencia el CDS como una incipiente “comunidad de práctica” que articula relaciones entre agentes de defensa transgubernamentales, si bien se restringe al ámbito de la defensa.

Transcurridos más de diez años desde la publicación de *Regions and Power*, y con la emergencia del llamado regionalismo “posliberal” desde entonces, en especial la UNASUR como mecanismo regional que más avances ha registrado en estos años, parece oportuno profundizar en los procesos de securitización que se han producido en el complejo de seguridad suramericano a escala regional con la emergencia de este organismo y analizar qué transformaciones internas se han producido en este complejo con su puesta en marcha, qué actores securitizadores se identifican y cuáles han sido los objetos de referencia. Con ello, además de ajustarse a la nueva cartografía regional suramericana, se responde a la demanda de estudios más “micro” que atendieran a las dinámicas de securitización y desecuritización, así como al análisis de la comunidad de seguridad suramericana tras la puesta en marcha de la UNASUR.

2.7.4. Una TCSR más social-constructivista y menos neorrealista para impulsar los análisis comparados de seguridad regional

En 2003, el mismo año que se publicaba *Regions and Power*, Raimo Vayrynen señalaba que hacían falta teorías que proporcionaran un contexto espacial a las teorías de seguridad, ya que las corrientes tradicionales de Estudios de Seguridad no parecían de gran ayuda a la hora de aproximarse al análisis de regiones o el regionalismo. Ni el neorrealismo ni el institucionalismo neoliberal tienen la dimensión espacial como un aspecto analítico relevante, y tan solo en el realismo ofensivo se abordan cuestiones geopolíticas de trasfondo por su énfasis en la competición entre “grandes potencias” pero con unos principios “racionalistas” y estatocéntricos. En los cálculos de costes de transacción, estos enfoques no alcanzan a cuantificar las externalidades que pueden internalizarse al pertenecer a un esquema regional

colectivo (inestabilidad política, migraciones ilegales, etc.) e ignoran la provisión de bienes públicos regionales y la respuesta a males públicos regionales (Väyrynen, 2003).

Como se ha visto en los últimos epígrafes, buena parte de estas carencias pretendían subsanarse con la TCSR (Buzan, 2003; Buzan y Wæver, 2003). En ese sentido, la TCSR es un marco teórico-metodológico cuyas pretensiones concuerdan con los retos actuales del estudio del regionalismo en un sentido amplio —perspectiva comparada, no estatocéntrico, no eurocéntrico, toma en consideración de las interdependencias—. Sin embargo, aunque la teoría de la securitización ha sido aplicada a diferentes estudios de caso y ha generado un debate intenso que la ha enriquecido, se constata un escaso desarrollo de la TCSR a pesar de que el contexto de posguerra fría ha ampliado los márgenes para dinámicas de seguridad regional, y la crisis financiera de 2008 no ha afectado en este ámbito (Wæver, 2012). Por ello, conviene preguntarse si la propia TCSR no adolece de alguna debilidad que dificulte su aplicación.

Respecto a esa interrogante, conviene contemplar las palabras de Hentz (2003) que advierte que la Escuela de Copenhague da un paso en falso con un planteamiento casi neorrealista respecto a su idea de complejo de seguridad, que aunque pretende ir más allá de él sigue siendo estatocéntrico. Tampoco conviene perder de vista la siguiente afirmación de Guzzini: *“securitization theory should be used as a way to understand the national and regional specificities of discursive processes of political legitimation, compare them and/or bring them together for the understanding of regional security dynamics”* (Guzzini, 2015).

Tomando en consideración una y otra conjuntamente, se contempla la posibilidad de recurrir a una TCSR que se desprendiera de las limitaciones neorrealistas y se centrara en sacar un mayor partido de la teoría de la securitización sobre la que descansa, una teoría que, como se ha indicado, sí ha tenido un desarrollo amplio y de calado en la última década y media. En primera instancia, esto implicaría prestar menos atención al tipo de estructuras de los CSR y la polaridad, para volcarse más en los discursos y las prácticas de seguridad que se constatan en cada uno de los complejos de seguridad regionales. Sólo a partir de este trabajo previo en cada uno de los complejos, podría empezar a desarrollarse una visión más amplia que abarcara el conjunto de todos ellos y consensuara una serie de conceptos compartidos que impulsaran trabajos con una perspectiva comparada, no eurocéntrica ni estatocéntrica.

Para el análisis de los complejos de seguridad regionales, y como metodología para el desarrollo de estudios empíricos, Buzan y Wæver apuntan cuatro variables de los CSR: (i) las fronteras, que diferencian los CSR entre sí; (ii) la estructura anárquica, compuesta por dos o más unidades (Estados); (iii) la polaridad que corresponde a la distribución del poder entre las unidades; (iv) la construcción social, que corresponde a los patrones de amistad y enemistad entre las unidades. Al dejar a un lado la polaridad que señalan Buzan y Wæver (2003), se tomará en consideración una concepción del poder histórico-estructural que se hace eco de las transformaciones en las fuentes y naturaleza del poder que se han producido en las últimas décadas en el sistema internacional, de acuerdo con planteamientos expuestos en la parte 4 de la TPE(r). Así las variables de análisis del complejo de seguridad son similares al concepto de estructura histórica de Cox: ideas, instituciones y capacidades materiales.

Lo que a la postre se está apuntando es que Buzan y Wæver ponen la carreta delante de los bueyes, al proponer un planteamiento teórico-metodológico para el estudio de las regiones que carga con una visión neorrealista que reduce el potencial de la teoría de la securitización, y condiciona los resultados que pudieran obtenerse del análisis en profundidad de las dinámicas de seguridad regionales a través de este último enfoque teórico. Por ello, en congruencia con el planteamiento ontológico y epistemológico adoptado en este trabajo, se tomará en consideración una TCSR que aproveche los desarrollos de la teoría de la securitización, con el marco analítico que pone a disposición a través de una serie de nociones –como objeto de referencia, actor securitizador, actor funcional, movimiento de securitización–, y que asume una visión de los complejos de seguridad más aproximada a la idea de estructura histórica.

2.8. Una “Cosmópolis” necesaria: el “nuevo realismo” cosmopolita como perspectiva normativa

Hay una vía óptima para transformar la propia posición de poder (posiblemente incluso el mundo de la política): un cambio de mirada. Una forma de contemplar el mundo escéptica y realista (y al mismo tiempo cosmopolita”). (Beck, U. 2004)

El cosmopolitismo tuvo un momento de auge en los noventa y a principios del nuevo siglo con una escuela neokantiana que suscitó un renovado interés por este pensamiento filosófico que no sólo tuvo un gran eco en los debates académicos, sino que sirvió de inspiración en las políticas de algunos Estados y de proyectos regionales como la Unión Europea. Esta corriente cosmopolita neokantiana se nutrió de las aportaciones que llevaron a cabo, desde distintos ángulos de las ciencias sociales, Ulrich Beck, David Held, Mary Kaldor o Daniele Archibugi, por citar solo algunos de los autores más relevantes y que tuvieron mayor eco para la problemática que nos ocupa. Todos ellos fueron nutriendo en sus respectivos campos y líneas de investigación una “imaginación cosmopolita” (*cosmopolitan imagination*) de la que este trabajo se hace eco y por ello se pretende explicitar, argumentando además el razonamiento sobre el que descansa y aquello que aporta para el análisis posterior.

Como advierte Boaventura de Sousa Santos, el cosmopolitismo es una tradición de la modernidad occidental que ha sido marginalizada por otras visiones hegemónicas o utilizada en ocasiones para describir prácticas que pueden caracterizarse como “globalismos localizados” o “localismos globalizados”. Entendiendo estos últimos como los procesos a través de los cuales un determinado fenómeno local es globalizado con éxito, y el primero como el impacto local de las prácticas transnacionales que se derivan de los localismos globalizados (Santos, 2005). Por ello, sin ánimo de reproducir estas prácticas, este trabajo asume una mirada cosmopolita que, aunque tendrá en cuenta la experiencia europea al haber sido la que más ha desarrollado a escala regional un modelo de gobernanza cosmopolita, no se asumirá como modelo de referencia o patrón a seguir. Es más, en la medida de lo posible se explorará hasta qué punto se ha desarrollado un cosmopolitismo desde el Sur —en este caso latinoamericano/suramericano.

Por ello, a continuación se presentará brevemente una evolución del pensamiento cosmopolita que, en paralelo, ayudará a clarificar la propia noción de cosmopolitismo que se asume, así como las aportaciones e ideas que se toman en consideración para el estudio de caso que se emprenderá en la segunda parte de este trabajo. En ese sentido, seguidamente se expondrá qué teorías se han planteado para orientar políticas de seguridad regional cosmopolitas y, en línea con el enfoque ecléctico adoptado, disponer de unos estándares evaluativos a partir de una base teórica.

2.8.1. Del estoicismo a Kant: los cimientos del pensamiento cosmopolita

Las raíces del pensamiento cosmopolita se remontan a la Grecia antigua, concretamente a partir del 301 a.C. cuando toma forma por parte del movimiento filosófico del estoicismo. Aunque hay algunas afirmaciones previas de Sócrates o Diógenes de Sínope que pueden contener un sustrato cosmopolita, son los estoicos quienes plantean alterar la primacía de la *polis* entre los individuos y, a cambio, se inclinan por la primacía de la humanidad en su totalidad, siendo el hombre un ciudadano del mundo. Este elemento de cambio elimina así las diferenciaciones por procedencia, clases sociales y raciales que son un elemento fundamental del pensamiento cosmopolita, al entender la humanidad como un todo compuesto por individuos distintos en muchos aspectos pero, ante todo, iguales en derechos y obligaciones (Zarka, 2014).

Pese a sentar las bases de uno de los pilares del pensamiento cosmopolita, hay que esperar al siglo XVIII para el desarrollo filosófico posterior de la teoría cosmopolita como tal, de la mano del filósofo prusiano Immanuel Kant, muy influenciado por el propio estoicismo. Sin embargo, en los siglos que transcurren entre unas aportaciones y otras, conviene mencionar también la influencia que ejerce la Escuela de Salamanca de Derecho de Gentes compuesta por Francisco de Vitoria y sus discípulos, y su divulgación y ampliación de la mano del prolífico trabajo del iusinternacionalista neerlandés Hugo Grocio. La contribución de esta escuela se producirá en unas circunstancias históricas de cambio y desintegración del mundo medieval, pudiendo destacarse la fragmentación en el cristianismo que genera la Reforma protestante y el debilitamiento de la “república christiana”, el desarrollo de una economía dineraria basada en la clase comercial, y sobre todo el descubrimiento del “Nuevo Mundo” (Arenal, 1974).

Dentro de las contribuciones de calado que se atribuyen a la Escuela de Salamanca, se puede destacar como esta escuela revisó la noción de Derecho natural siguiendo la premisa de que todos los hombres comparten la misma naturaleza y, por lo tanto, comparten los mismos derechos, como el de igualdad o de libertad. De este modo, a diferencia de la concepción predominante en Europa que atribuía a los indios de América un carácter infantil o incapaz y primaba a los pueblos cristianos, las contribuciones de esta escuela otorgaban un reconocimiento pleno de derechos, afectando así al derecho de propiedad o la libertad de credo, al rechazar la imposición por la fuerza de la conversión. Se concibe así al ser humano como sujeto de derechos y deberes, incluso internacionales, siendo el centro de todo el sistema normativo que construyen en aras de afirmar la unidad del género humano. Esta aportación, propia del Renacimiento, eleva al hombre al primer plano (Arenal, 1974).

Respecto a Grocio, influenciado por las aportaciones de la Escuela de Salamanca que difundió ampliamente por Europa, publicó *De iure belli ac pacis* (1625), considerado por muchos el primer tratado sistemático sobre el derecho internacional. Esa obra también se adentra en cuestiones como la guerra justa y trató de sentar unas bases para que los gobiernos negociaran entre sí de acuerdo con un marco jurídico. Como ya se plantea por la Escuela de Salamanca, Grocio sostendrá que el derecho internacional proviene del derecho natural y del derecho de gentes, y

es independiente de la teología. De este modo, se integran todas las relaciones entre Estados, independientemente del credo al no diferenciar entre naciones cristianas e infieles.

Con la base del estoicismo y las aportaciones de calado que se hacen por parte de la Escuela de Salamanca de Derecho de Gentes y Hugo Grocio, se llega a las aportaciones de Immanuel Kant. Entre su extensa e influyente obra, el plan cosmopolita como tal se desarrolla desde 1770, destacándose por ejemplo su trabajo “*Sobre la paz perpetua*” (2013[1795]) en el que presenta tres “artículos definitivos” para lograr una paz entre Estados (Barré, 2009). De esos tres artículos, nos centraremos en el segundo y el tercero que son los que tienen más interés para la labor que se está abordando aquí³². Así el segundo de los artículos definitivos establece, por un lado, que “el derecho internacional debe basarse en una federación de hombres libres” (Kant, 2013:25). Concretamente, el filósofo de Königsberg afirma:

“Según la razón, los Estados con relaciones entre sí no tienen otro camino para salir de esa situación sin leyes, que conduce a la guerra, que (...) abandonar su libertad salvaje y conformarse con leyes públicas coactivas, conformando así un *Estado federal (civitas gentium)* —siempre, por supuesto, en un proceso de ampliación que llegue a abarcar a todos los Estados de la tierra” (Kant, 2013: 30-31)

De este modo Kant establece el destino histórico de la humanidad, no sólo por cuestiones de moral sino de acuerdo con la razón práctica, consistente en incorporar a todos los Estados finalmente bajo una misma comunidad política cosmopolita regida por el derecho. Además de ser una esperanza para muchos, existe pues el deber racional de realizar el derecho público no sólo en cada Estado sino también en las relaciones interestatales para superar el estado de naturaleza en esos dos ámbitos y lograr con ello la paz (Abellán, 2013: 57).

Por su parte, en el tercer artículo que figura en su ensayo *Sobre la paz perpetua*, el filósofo prusiano se plantea como “el derecho cosmopolita debe limitarse a las condiciones de una hospitalidad general”, recogiendo en él dos elementos importantes que nutren el pensamiento kantiano. Por un lado la concepción progresiva del cambio social que a partir de un derecho de hospitalidad —entendido como el derecho de un extranjero a no ser tratado con hostilidad por el hecho de llegar al territorio de otro—, genera unas relaciones pacíficas, que posteriormente podrían pasar a ser legales hasta, finalmente, lograr una constitución cosmopolita. A su vez, en este artículo Kant también se hace eco implícitamente de la noción de interdependencia y su justificación de acuerdo con la razón práctica en aras de dar pasos hacia una paz perpetua, al plantear lo siguiente:

“como se ha avanzado tanto en el establecimiento de una comunidad, más o menos estrecha, entre los pueblos de la tierra que la violación de un derecho en un punto de la tierra repercute en todos los demás, la idea de un derecho cosmopolita no es una idea fantástica o extravagante del

³² El primero de los artículos hace referencia a la necesidad de una constitución republicana por parte de los Estados. Teniendo en cuenta las vicisitudes que rodean esta propuesta dentro de la filosofía kantiana, conviene dejarla al margen por cuestiones de extensión.

derecho, sino el complemento necesario del código no escrito del derecho político y del derecho internacional para un derecho público de los hombres como tales” (Kant, 2013:36)

Por lo tanto, el pensamiento de Kant adopta una visión de cambio paulatino que, además, orienta la historia de la humanidad a un fin determinado que es la paz perpetua entre los seres humanos. En ese sentido, en la presentación de esta obra de Kant, Antonio Truyol considera lo siguiente: “Visto el opúsculo *Sobre la paz perpetua* desde hoy, podemos destacar como aportación decisiva suya la idea de que la precariedad del derecho internacional sólo puede ser superada por organización internacional, tanto regional como mundial, o según un proceso que va de la regional a la mundial”. Por lo tanto, y en línea con esta interpretación del Profesor Truyol, cabe reconocer que el horizonte al que apunta la obra de Kant nutre la dimensión normativa de esta investigación, asumiendo que para ir dando pasos adelante para lograr un mundo en paz, la humanidad debe avanzar progresivamente hacia un mayor grado de organización a escala regional e internacional.

Tras la semilla que sembraron los estoicos en la Antigüedad, las aportaciones de la Escuela de Salamanca, difundidas y ampliadas por Grocio, y el impulso de Kant en la Ilustración hay que esperar a la década de los ochenta del siglo pasado para la recuperación de los planteamientos cosmopolitas por parte de una comunidad epistémica que en algún momento de su trayectoria tuvieron una filiación institucional a la London School of Economics (LSE) y que se pueden englobar en torno a la categoría de neokantianos³³. Desde estas corrientes cosmopolitas se pretende adoptar un marco interpretativo de los cambios estructurales acontecidos en las últimas décadas y afrontar los problemas y desafíos comunes del presente, como las crisis ecológica, social o financiera. Para responder eficazmente a estas crisis que tienen en buena medida un carácter transnacional, es preciso un nuevo marco de interacción político y moral que entienda la necesidad de cooperar en aras de coexistir. El proyecto cosmopolita pretende al fin y al cabo consolidar las relaciones gobernadas por la ley, dejando a un lado aquellas mediadas por la fuerza o el poder económico (Held, 2012).

Ahora bien, conviene señalar que entre las aportaciones de Kant y esta corriente “neokantiana” no hay un salto abrupto sino que, remitiéndonos al campo de estudio que concierne este trabajo, las Relaciones Internacionales, la escuela liberal introducirá muchas de las nociones clave —como el concepto de interdependencia o de transnacionalismo— y tomará en consideración algunas agendas de investigación que más adelante se retomaran por parte de la corriente neokantiana, como las transformaciones del poder o el rol de los organismos internacionales. Así, siguiendo la tipología de liberalismo que establece Rafael Grasa, se pueden destacar las aportaciones del “liberalismo sociológico” en el estudio de los actores transnacionales

³³ Nótese, como advierte Beck, que las aportaciones de esta corriente son amplias y pueden incluir desde los trabajos de N. Luhman sobre los procesos de comunicación, las aportaciones de Habermas a la comprensión de la realidad posnacional, y ampliarse a un amplio abanico de autores dentro de la sociología o la antropología (S. Lash, A. Appadurai, M. Albrow, etc.). Por razones de extensión y limitaciones temporales, el trabajo sólo apuntará aquellos autores que se consideran más relevantes de la corriente neokantiana y que han tenido más relevancia para el objeto de estudio.

(K. Deutsch, J. Rosenau, etc.); la aplicación del pensamiento kantiano y su dimensión normativa a las Relaciones Internacionales por parte del “liberalismo republicano” (M. Doyle, B. Russett, etc.); la importancia de los organismos internacionales que le otorga el “liberalismo institucional” (R. O. Keohane, O. Young, etc.), o el peso creciente de las dependencias mutuas que se expresa en el llamada “liberalismo de la interdependencia” (R. Rosecrance, J. Nye, etc.) (Grasa, 2015).

Sin embargo, como plantean Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, en la reformulación del liberalismo que se abre paso en los ochenta a través del “neoliberalismo institucional” y que convergerá gradualmente con el neorrealismo —en lo que se calificará en la disciplina como la “síntesis neo-neo”—, el liberalismo se alejará de su dimensión normativa. Este distanciamiento de elementos normativos se hizo en aras de centrar su labor en cuestiones puramente empíricas, acorde con el positivismo por el que apuesta el neorrealismo, y se tradujo en el rechazo a cualquier consideración ética o juicio de las metas que cada actor racional asuma, así como en una visión estática de la realidad que desestimaré cualquier pretensión de transformación que sí estaba presente en corrientes liberales previas (Barbé y Soriano, 2015). Así, la escuela neokantiana que se toma en consideración aquí asume la herencia del pensamiento liberal sin renunciar a una dimensión normativa que aspira a orientar políticas para un mundo transnacionalizado. A continuación se verá cuáles son los rasgos analíticos y axiológicos del pensamiento cosmopolita en la sociedad internacional actual.

2.8.2. Cosmopolitismo para tiempos de globalización

Paralelamente al proceso de globalización que empuja a una mayor cosmopolitización de las sociedades (Beck et al., 1998), y dentro de ese proceso de transformación histórico, acontecimientos como la catástrofe nuclear de Chernóbil, los atentados terroristas del 11-S y la GGT, o la crisis financiera internacional —en especial sus consecuencias en la UE y su proyección externa—, han tenido un fuerte impacto en las relaciones internacionales y en el en el propio desarrollo del pensamiento neokantiano en los últimos años.

Detrás de este proyecto cosmopolita neokantiano, además del razonamiento filosófico que descansa en el pensamiento de Kant, existen motivaciones axiológicas —de índole solidaria, democrática, de justicia social— y también pragmáticas para una sociedad internacional transnacionalizada e interdependiente. El proyecto cosmopolita, aspira a un mayor “realismo” y rigor que otros planteamientos dentro de la disciplina que se atribuyen estos apelativos ya que entiende las transformaciones que se han producido y complejiza el objeto de estudio tomado en consideración, superando así las limitaciones propias de los enfoques que sólo atienden las relaciones inter-estatales o consideran la primacía del Estado. Se tiene en cuenta así la creciente influencia de “lo transnacional”, como una aproximación que pretende superar binomios como interno/externo, nacional/internacional, y entender la cosmopolitización de las sociedades que implica asumir el “ambos/y” (*both/and*) (Selchow, 2016).

A diferencia de los debates filosóficos de siglos anteriores dentro de las corrientes cosmopolitas, el pensamiento neokantiano considera que se afronta una realidad social cosmopolitizada (*cosmopolitization*), es decir, que es cosmopolita *de facto* debido a los diferentes cambios que se han dado en las últimas décadas, como los procesos de globalización, transnacionalización e hibridación, tanto a escala global como regional. La cosmopolitización es un término descriptivo sociológico para caracterizar el presente, y ya no exclusivamente un ideal normativo (Beck, 2013; Selchow; 2016). Por lo tanto, en un momento en el que se afronta una realidad cualitativamente distinta, que el propio Beck calificó con Giddens y Lash (2001) de “modernización reflexiva”, es preciso cambiar de mirada para comprender las transformaciones socio-políticas acaecidas en estas últimas décadas y darles una respuesta que, en materia de gobernanza, sea eficaz y legítima (Beck, 2004; Held, 2012).

Para Ulrich Beck, sociólogo alemán que impartió clases en la Universidad de Munich y en la London School of Economics (LSE), el realismo cosmopolita tiene que ver con la apertura “por abajo” y “por dentro” de las instituciones de base de los Estados nacionales ante los desafíos de la época global, y en cómo se lleva a cabo este proceso. Como hace hincapié el propio Ulrich Beck, o plantea Boaventura de Sousa Santos con su “cosmopolitismo desde el Sur”, las ciencias sociales tienen una importante responsabilidad al respecto, y de ellas también depende que desde la academia se deje a un lado el “nacionalismo metodológico” con sus “categorías zombi” (internacional/nacional, interno/externo, etc.), o los “epistemicidios” que ha llevado a cabo la ciencias moderna, y se tiende hacia un “cosmopolitismo metodológico”.

Ulrich Beck entiende por “nacionalismo metodológico” la adopción desde la academia de la equiparación entre sociedad nacional, territorial, estatalmente organizada y rodeada de fronteras, propia de la primera modernidad. Así, se produce en palabras del propio Beck “una axiomática del nacionalismo metodológico, según la cual, la nación, el Estado y la sociedad son las formas sociales y políticas “naturales” del mundo moderno” (Beck, 2005:39). Estas categorías no sólo son inadecuadas para comprender la realidad a estudiar sino que pueden incluso alimentar los problemas que se deben responder. Por su parte, Boaventura Sousa Santos entiende por “epistemicidio” la invisibilización o ignorancia de formas alternativas de conocimiento derivadas del eurocentrismo. Éste además es partidario de tomar en consideración los silencios del pasado, lo que califica de “sociología de las ausencias”, y detectar las capacidades emancipadoras de aquellas protestas que alzan su voz, según el propio Santos, la “sociología de las emergencias”.

En última instancia, lo que están planteando Beck y Santos y que puede englobarse dentro del “cosmopolitismo metodológico” es que desde la academia hace falta repensar los conceptos y enfoques empleados hasta la fecha de cara a afinar la comprensión de las dinámicas transnacionales que operan en la actualidad. Para ello, es preciso comprender la nueva política de fronteras que se ha abierto paso, al mismo tiempo que se superan las estrecheces y los vacíos del pensamiento de la modernidad. Así, de acuerdo con la magnitud de la empresa, es preciso aceptar el carácter provisional de muchos de los planteamientos emergentes, como los de Beck, y no perder de vista ni la auto-reflexividad permanente en el proceso de investigación, ni las contribuciones que se han hecho desde otras corrientes que no entran *a priori* en

la consideración de teoría cosmopolita. En el caso latinoamericano, por ejemplo, conviene destacar las importantes aportaciones que se han hecho desde la teoría poscolonial y la necesidad de un mayor diálogo con las teorías sobre la globalización y el cosmopolitismo (Krisnaswamy y Hawley, 2008). Un ejemplo en esa línea es la aportación de Mignolo y Tlostanova (2008), quienes abogan por “descolonizar el saber”, entendido como la articulación de un conocimiento que procede de la perspectiva de —y empoderando a— los subalternos coloniales. La decolonialidad, para estos autores, implica dos movimientos: por un lado, desvelar la lógica oculta de la modernidad, y por otro, trabajar por otra globalización (Mignolo y Tlostanova, 2008).

Por su parte, para Beck, la política transnacional significa un ámbito de política organizada, más o menos informal, intraestatal, extraestatal, interestatal, y subestatal, que refleja todos los demás fenómenos: relaciones de poder de la economía mundial, crisis, estrategias, situaciones y reacciones propias del Estado nacional de cada país y grupo de países, intervenciones de la opinión pública, etc. No se trata tanto de socavar ni de superar como de transformar, redefinir y completar las formas de la política y del Estado, así como de las relaciones internacionales, los actores y las dinámicas (Beck, 2005:56-57).

Como se ha visto en el capítulo dedicado al concepto de poder, en un contexto de globalización en el que los Estados nacionales tienen cada vez menos capacidad para regular por sí solo los distintos flujos sociales que circulan por su territorio — migraciones, transacciones financieras, redes ilícitas de personas, sustancias, etc.—, fruto de los nuevos desplazamientos de poder que resultan en un escenario internacional más complejo y suprafronterizo; desde las corrientes cosmopolitas se propone un cambio de mirada para transformar esta posición de poder, apostando por una “mirada cosmopolita” que recupere la legitimidad perdida por parte de la política. Esta mirada es consciente de la contingencia del Estado y considera que la primera Modernidad —caracterizada por un Estado que como imperativo racional fundamentaba la política, la economía y la sociedad— se ha dejado atrás, y a día de hoy se atraviesa una transformación histórica que podría calificarse de “segunda modernidad” en la que se registran una serie de crisis globales y para las cuales el “proteccionismo” o el “retorno al Estado” no bastan para superarlas. Emerge en ese contexto un nuevo imperativo racional que afecta a los derechos y el bienestar de los seres humanos, su capacidad de gestionar riesgos, y de autodeterminarse frente a las lógicas del mercado. En particular, es preciso una transnacionalización y cosmopolitización de los propios Estados para que éstos recuperen legitimidad de origen, proceso y resultado, esta última en particular mediante una mayor eficacia en la implementación de sus políticas (Beck, 2004).

Según David Held (2004), también profesor en la LSE, “el elemento central es la exigencia de que toda autoridad política legítima, en cualquier instancia, respete y se atenga al compromiso con los valores y principios de la igualdad política, la política democrática, los derechos humanos, la justicia política y social y la gestión responsable del medio ambiente”. De este modo, el cosmopolitismo es también, en su adscripción realista neokantiana, un enfoque ético de la vida política que antepone la autodeterminación y la libertad, a la dominación y el poder arbitrario. Este planteamiento, además, pretende que florezca la diversidad al mismo tiempo que tiene a la deliberación y la discusión como base fundamental de su proyecto (Held, 2012).

Cabe señalar que este pensamiento neokantiano, además, emerge en pleno debate dentro de la sociología y las ciencias sociales sobre la posibilidad de interpretar globalmente el cambio social en una modernidad en crisis, y en un contexto de intensificación del proceso de globalización. Frente a los planteamientos postmodernos que renuncian a la posibilidad de comprender las transformaciones bajo un mismo paraguas y renuncian a los “grandes relatos”, otros teóricos como el propio Ulrich Beck con su “sociedad del riesgo”, Manuel Castells con las aportaciones de la “sociedad en red”, o nuevamente Beck con Anthony Giddens en sus contribuciones sobre la “modernidad reflexiva” no sólo consideran posible desarrollar teorías generales, sino que éstas son si cabe más necesarias en vista de los cambios sociales de hondo calado que se están llevando a cabo, y en especial si se pretende intervenir en esa realidad con “resultados positivos” (Giddens, 2007). ¿Pero qué se entiende por “resultados positivos” desde el proyecto cosmopolita neokantiano?

Algunos filósofos, como Yves Charles Zarka, consideran que la corriente neokantiana en ocasiones ha asociado el cosmopolitismo con conceptos como la globalización o la gobernanza multinivel sin poder diferenciar correctamente qué se entendía finalmente por cada uno de estos fenómenos y qué terminaba siendo entonces la idea de cosmopolitismo (Zarka, 2014). Sin embargo, las aportaciones de muchos exponentes del cosmopolitismo como Ulrich Beck, Daniele Archibugi o Boaventura de Sousa Santos han tratado de aportar claridad en torno a esas categorías. Tanto el sociólogo alemán como el portugués, consideran que el cosmopolitismo se ha redescubierto en la actual discusión sobre la globalización como un concepto positivo o contrehegemónico, opuesto al orden del mercado y del Estado Nación³⁴ (Beck, 1998b; Beck y Grande, 2006; Santos, 2005). Por su parte Archibugi entiende que el proyecto cosmopolita pretende reconciliar el fenómeno de la globalización con la democracia como la forma de gobierno menos mala que se ha dado el ser humano (Archibugi, 2002).

El propio teórico italiano considera que, pese a la heterogeneidad de visiones, el cosmopolitismo tiene dos rasgos fundamentales: en primer lugar, la valoración positiva de la diferencia, con una posición diferenciada con respecto a los nacionalismos o las premisas universalistas. Y por otro lado, la generación de nuevas formas de organización política (Archibugi, 2002). En relación a la valoración positiva de la diferencia, el cosmopolitismo convierte el reconocimiento de la diferencia en la máxima de pensamiento, conveniencia y acción, tanto dentro como fuera. Lejos de las premisas del nacionalismo, que unifica las diferencias, a la vez que las separa y jerarquiza conforme a unas distinciones nacionales, o al universalismo que reemplaza la diversidad de normas, clases, razas y religiones por una norma unitaria que las disuelve (Beck, 1998a; Beck y Grande, 2006). Ahora bien, conviene precisar que si bien se reconocen las identidades múltiples y cruzadas, y se entiende que existen diferentes formas de saber específicas a contextos históricos y geográficos, no se cae en un relativismo absoluto en el que no podamos juzgarlos por su valor ni plantear alternativas conforme a unos principios generales. Tal y como plantea Linda McDowell

³⁴ En el caso de Boaventura Sousa Santos, diferencia entre globalización hegemónica y contrahegemónica. La primera se caracteriza por generar los ya mencionados “localismos globalizados” y “globalismos localizados”. Mientras, la globalización contrahegemónica la asocia Santos con el cosmopolitismo y una defensa del patrimonio común de la humanidad (Santos, 2005).

(2002), existen unas “posiciones de principios”³⁵ que, en el caso del cosmopolitismo, establecen un mínimo común denominador entre los diferentes seres humanos como base para sus relaciones mutuas y en las que figuran ideas como el respeto a los derechos humanos, la democracia y la legalidad internacional. En ese sentido, es ilustrativo el nuevo imperativo categórico que plantea Boaventura Sousa Santos: “tenemos derechos a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (Santos, 2005:223)

Una corriente teórica que combina el compromiso ético con un universalismo cosmopolita que reconoce y valora la diversidad, al mismo tiempo que explora nuevas formas de comunidad política que trasciendan al Estado moderno, es la teoría crítica basada en las aportaciones de Jürgen Habermas a las ciencias sociales, y cuyo exponente más significativo en las Relaciones Internacionales es Andrew Linklater. Como apunta José Antonio Sanahuja, Habermas asume la visión universalista de Kant de una comunidad política fundamentada en una ética del discurso a partir de la cual desarrolla su teoría de la Acción Comunicativa. Esta teoría, a su vez, es asumida por Linklater para reflexionar sobre su pertinencia y aplicación a las Relaciones Internacionales. Entre sus muchas aportaciones, conviene señalar que para Linklater, si se quiere lograr un universalismo ético basado en valores surgido de un diálogo sin barreras, es preciso tres tipos de transformaciones: además del reconocimiento a la diversidad y unos determinados principios políticos y morales ya señalados por otros pensadores cosmopolitas, éste plantea también la necesidad de reducir la desigualdad material (Sanahuja, 2015). No obstante, como puntualiza Noé Cornago, mientras Habermas hace una constatación empírica de la desigualdad de hecho existente en el mundo, Linklater la transfigura en un juicio de valor acerca del grado de desarrollo moral, conformando así una jerarquía internacional basada en una nueva moralidad occidental que, pese a su aparente cosmopolitismo, degradaría la moralidad de los demás.

Para Dani Rodrik, más que un fundamento práctico, existe actualmente una excesiva diversidad en el mundo como para apostar por una mayor gobernanza democrática. Es él quien, inspirado en el conocido trilema de Mundell³⁶, plantea un trilema para la globalización que obliga a optar por dos de las tres opciones entre las cuales figuran una política democrática, hiperglobalización y Estado-nación. La opción por una política democrática y el Estado-nación supone un escenario similar al que

³⁵ Tras recordar cómo ha cambiado la definición de teoría en las últimas décadas, dejando atrás su carácter universalista y objetivo, y como lo que califica de teorías de la diversidad — post-estructuralista, post-colonial y feminista— han puesto en evidencia la ausencia de las voces de los “otros” desposeídos o desempoderados, McDowell entiende que hay que redefinir el relativismo como la “diferencia innegable”. Tras la reconstrucción transgresiva de las oposiciones binarias dominantes que han llevado a cabo las teorías de la diversidad, ésta considera que hay que abrir paso a una segunda etapa de “transformación”, más complicada, en la que se desafía la construcción opuesta de “otros” al mismo tiempo que se continua haciendo demandas políticas de éstos. Estas posiciones de principios equivalen a un fundacionalismo mínimo que, como apunta Sanahuja, es propio también de la teoría crítica e implica un “universalismo cauteloso, contingente y transitorio, que se basa en el diálogo entre valores universales de justicia y libertad, y las circunstancias locales e históricas específicas (Sanahuja, 2015, 161)”.

³⁶ El trilema de Mundell en economía internacional establece que sólo se puede optar por dos de los tres siguientes objetivos (i) control del tipo de cambio, (ii) libre movimiento de capitales y (iii) una política monetaria autónoma.

predominó tras los acuerdos de Bretton Woods y que operó hasta la década de los setenta, con restricciones sobre los flujos comerciales y financieros en aras de una estabilidad económica. En cambio, optar por la política democrática y la hiperglobalización empuja a la puesta en marcha de una gobernanza global que implica una transferencia de soberanía de las instituciones estatales a las globales (o regionales), siendo uno de los pocos ejemplos e incompleto la Unión Europea). Como tercera opción del trilema quedaría decantarse por la hiperglobalización y la Nación Estado, dejando atrás una política democrática que resultaría en un escenario que Rodrik califica de “camisa de fuerza dorada”. En él el Estado persigue una mayor confianza de los mercados, y la atracción de más comercio y capital a costa de políticas democráticas (Rodrik, 2011). Antes de que las políticas de austeridad se popularizaran en la UE, aunque ya con la experiencia de lo sucedido en otras regiones como América Latina o África, Boaventura Sousa Santos ya planteaba el siguiente escenario: “la presión sobre los Estados es hoy en día relativamente monolítica y bajo sus condiciones el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado es el único compatible con el nuevo régimen global de acumulación, siendo por ello necesario imponer, a una escala mundial, políticas de ajuste estructural” (Santos, 2005:247)

Frente a lo que el propio Rodrik considera el “Talón de Aquiles de la globalización”, es decir, el desequilibrio actual entre el alcance nacional de los gobiernos y la naturaleza global de los mercados, si se anhela una política democrática, éste plantea optar por un Bretton Woods 2.0 que ponga freno a los acuerdos comerciales y de inversiones para ampliar el espacio para la toma de decisiones democráticas a escala global. En cambio, el propio Rodrik también entiende que existe otra posibilidad, aunque él no la vea oportuna por la excesiva diversidad existente, que pasa por globalizar la gobernanza democrática paralelamente a los mercados (Rodrik, 2011: 225). Es decir, recuperando la idea de “doble movimiento” que plantea Karl Polanyi en *La Gran Transformación* (2001[1954]) y aplicándola al momento histórico actual, se trataría de contener el “molino diabólico” de la mercantilización que opera en una escala global y empujar hacia una protección social que, como ya sucediera en el caso de los Estados durante la II Guerra Mundial y en los primeros años de la posguerra, contengan la lógica de beneficio sobre la que se asientan los actores transnacionales y regulen su actuación de acuerdo con unos estándares socio-labores, sanitarios y ecológicos a escala global.

En todo caso, en lo que respecta a las nuevas formas de organización política, pese a las diferentes visiones al respecto, desde las corrientes cosmopolitas hay consenso en la necesidad de apostar por una mejora de la gobernanza y una integración positiva; es decir, sobre la pertinencia de un marco regulatorio que funcione al mismo nivel que las distintos riesgos del presente (Koenig-Archibugi, 2003). Es más, la forma más extendida de desarrollar estos marcos regulatorios de acuerdo a principios democráticos ha sido articulando distintos niveles de gobernanza (*multilevel governance*) que no respondan a relaciones jerárquicas sino a diferencias funcionales de acuerdo al principio de subsidiariedad. Por este principio se entiende que las normas, dictámenes y acuerdos vinculantes deben hacerse siempre en nivel más bajo posible, en aras de garantizar tanto la efectividad como la rendición de cuentas de los sujetos sometidos a ese ordenamiento (Cabrera, 2015). A este respecto, el debate principal gira en torno a la soberanía, al redefinir las competencias

del Estado y dejar claro cuáles son sus fronteras. En ese sentido e inspirado en el constitucionalismo subjetivo de Hans Kelsen, Archibugi propone, por ejemplo, reemplazar el concepto de soberanía por el de constitucionalismo tanto dentro de los Estados como entre ellos, y toma en consideración cinco niveles: local, estatal, interestatal, regional y mundial Archibugi, 2006; Archibugi y Held, 2012).

Las diferencias entre los planteamientos son entre los niveles regulatorios necesarios como la vía para regular los males globales y regionales derivados de los procesos de globalización y regionalización. Al entenderse la gobernanza multinivel como la regulación a través de marcos políticos que vayan más allá del nivel estatal, es decir, teniendo en cuenta marcos globales, regionales y locales que aborden, de acuerdo al mencionado principio de subsidiariedad, los problemas en cada una de las escalas. Por lo tanto, las competencias correspondientes al nivel regional que ocupa este trabajo sería en ámbitos en los que no se podría regular con eficacia en el nivel local ni estatal, y que requieren de una regulación y coordinación que se puede abordar mejor en este nivel que en una escala global.

Pese a que siempre ha habido posiciones escépticas con los planteamientos cosmopolitas, tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político, éstas han ido ganando terreno en los últimos años en paralelo a las cuatro crisis de la UE, lo que ha alimentado el distanciamiento respecto a los postulados cosmopolitas, tanto en Europa como en otras regiones que antes tenían el proyecto de integración europeo como referencia. El hecho de que este proyecto haya sido al mismo tiempo el campo de pruebas y el ejemplo paradigmático de la aplicación de buena parte de los planteamientos cosmopolitas ha repercutido en que las crisis en la UE se interpreten como una crisis de estos planteamientos teóricos. Más allá los errores que se puedan señalar, las premisas cosmopolitas siguen siendo —desde la asunción de la igualdad de todos los seres humanos y el respeto por su diversidad y el propio entorno— un horizonte hacia el cual parece razonable y necesario encaminarse.

Así, es preciso clarificar que los orígenes y causas de las crisis que atraviesa la UE están lejos de explicarse por la aplicación de los postulados neokantianos sino más bien, si acaso, por su puesta en práctica incompleta y contradictoria. Sin embargo, lo paradójico sea que la percepción que existe a este respecto desde América Latina haya dado lugar a interpretaciones que reafirman planteamientos estatocéntricos. A su vez, no hay que perder de vista que, aunque el cosmopolitismo tiene un fundamento filosófico heredero del racionalismo y que da por sentada una razón universal, la política actual opera a través de marcos comunicativos que integran aspectos simbólicos, morales y emocionales (Lakoff, 2008). Tal es así, que en los imaginarios colectivos de muchos países del Sur están arraigados sucesos históricos o algunos más recientes (como distintas intervenciones o injerencias en sus propios países, o lo sucedido en Afganistán, Irak o Libia), que se emplean como parapeto para alejarse de un “multilateralismo normativo” —propio, a pesar de sus incoherencias y deficiencias, de la UE. Así, desde estos países se apuesta en general más bien por visiones más asociadas al “multilateralismo defensivo” (Sanahuja, 2013b) que anteponen los principios de soberanía, no intervención, igualdad soberana de los estados y la autodeterminación de los pueblos.

Tras una década en la que el pensamiento cosmopolita neokantiano despertó interés y orientó políticas en la propia UE y en diferentes países que la componen, las múltiples crisis de la UE han revelado un distanciamiento con sus postulados y un desinterés respecto a los propios teóricos. Luis Cabrera (2015) ha indagado en la explicación de lo que él califica como “Globoescepticismo”, patente no sólo en la crisis de la UE sino también en el estancamiento de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha. Entre los argumentos que identifica, descartadas motivaciones de incoherencia conceptual o imposibilidad empírica, plantea en cambios limitaciones relacionadas con el sesgo electoral. Según Cabrera, y aunque pueda parecer una obviedad, los *policy-makers* tienen más incentivos de priorizar los intereses de sus votantes que de aquellos que no lo hacen, como por ejemplo, los refugiados, inmigrantes sin derecho a voto en su propio país o extranjeros a quienes la acción exterior de ese mismo país influye en su día a día a través de la política comercial, de pesca o armamentística, por señalar algunos ejemplos. También hace referencia al nivel educativo y al enmarcado mediático (*framing*) que se difunda a través de los *mass media* —caricaturizando al extranjero con relatos acordes con el “orientalismo” o la “otredad” denunciada por Said— (Cabrera, 2015). Sin dejar de lado los factores que señala Cabrera, pueden contemplarse otras explicaciones para entender como deficiencias que no han logrado superar los planteamientos críticos neokantianos y que explican el escaso interés que están despertando en este momento de crisis estructural como, por ejemplo, la falta de un relato de la crisis que complejice en las causas sin perder atractivo político, (ii) un proyecto integrador pero consciente de los enemigos y resistencias que genera, o (iii) el planteamiento de alternativas desajustadas a las demandas de la ciudadanía.

2.8.3. La seguridad cosmopolita: seguridad humana para las “nuevas guerras”

En el campo de la seguridad, como en el de la economía, las finanzas, las migraciones o el medio ambiente, desde la teoría cosmopolita se aboga por la necesidad de un cambio de enfoque a la hora de aproximarse y responder a los retos y amenazas existentes en la actualidad (Selchow, 2016), lo que implica a su vez cambios institucionales en las competencias de los organismos competentes, de los instrumentos empleados y los recursos asignados a los diferentes actores políticos. La globalización y regionalización han transformado la naturaleza de determinadas amenazas que a día de hoy operan en una escala transnacional y/o con otras tácticas que superan a cualquier Estado-Nación y las aproximaciones militares tradicionales. Las guerras interestatales son cada vez menos frecuentes y se abren paso o ganan protagonismo otras formas de conflictos intraestatales, híbridos o transnacionales con diferentes expresiones como el crimen organizado, la trata de personas, el narcotráfico, terrorismo o la piratería, por mencionar algunas de las manifestaciones más significativas (Kaldor, 2001; Münkler, 2005; Mesa, 2009). El cambio necesario a la hora de responder a los retos actuales en materia de seguridad tiene, por lo tanto, implicaciones sustanciales para el Estado, los organismos internacionales o regionales que se alineen con una perspectiva cosmopolita, así como para los propios académicos que la hacen suya.

Buena parte de las fuerzas armadas del mundo siguen operando y dotándose de capacidades y estrategias para responder a situaciones acordes con las guerras interestatales, lo que ya en la década de los ochenta fue calificado por Mary Kaldor como gasto “anacrónico” (o “barroco”) o por parte de Beck como instituciones “zombie” (Beck 2004; 2005). Esto se traduce en primer lugar en términos de eficacia ya que no se logra enfrentar con éxito las amenazas presentes. Existen múltiples ejemplos que podrían corroborar este fracaso, sin embargo, por mencionar los más significativos, se puede aludir a las intervenciones fallidas de EEUU o la Alianza Atlántica —máximas potencias en términos militares— a la hora de intervenir en Kosovo, Afganistán o Irak. La ineficacia en los fines se acompaña, además, con unos métodos en demasiadas ocasiones contrarios a la propia legalidad internacional y carente de la legitimidad requerida. En su intervención en Moscú en la Duma estatal rusa publicada con el título *Sobre el terrorismo y la guerra* (2003), Ulrich Beck afirma que tras el 11-S, no existe un lenguaje conveniente para el peligro terrorista. Éste, junto con el peligro medioambiental y el peligro derivado del sistema financiero, suponen unos desafíos en las sociedades actuales que ningún Estado puede afrontar de forma unilateral, por lo que desde su punto de vista la sociedad del riesgo mundial fuerza al multilateralismo. ¿Qué se propone desde el cosmopolitismo en materia de seguridad? ¿Qué lenguaje se sugiere desde esta mirada y qué implica en términos de política para un Estado o, como en el caso que ocupa en este trabajo, para un organismo regional? ¿Y a través de qué tipo de multilateralismo?

Teniendo en cuenta el carácter provisional (*provisionality*) de muchas de las aportaciones realizadas por Beck, así como de otros teóricos neokantianos, éstos han abierto una línea de trabajo que está en su mayor parte inacabada, aportando una caja de herramientas metodológica comprehensiva que contiene algunos trazos de un conocimiento más congruente con las transformaciones acaecidas pero no una teoría como tal (Seldow, 2016). Si nos centramos en el campo de la seguridad conviene no perder de vista las aportaciones que desde hace años ha venido desarrollando Mary Kaldor y que pueden sintetizarse en torno a tres líneas de acción. En un primer momento, su conceptualización de las “nuevas guerras” y su firme compromiso por un política que genere mecanismos de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*) en los que cobra un mayor protagonismo la articulación de una sociedad civil global. Por otro lado, subrayar la vinculación que ha llevado a cabo ésta entre el proyecto cosmopolita y la noción de seguridad humana. Y en último lugar, las aportaciones que Kaldor ha protagonizado en el terreno práctico, a través de informes que han tenido un fuerte impacto en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE y en la articulación de unos principios de seguridad humana que orientan la mirada cosmopolita en materia de seguridad. En la explicación de estos tres aspectos y su adecuación al presente trabajo se centrará el presente epígrafe, ampliando en la medida de lo posible con aportaciones desde y para Suramérica/América Latina.

a) Nuevas guerras

En un libro homónimo al concepto que plantea Kaldor para caracterizar la violencia organizada en la era de la globalización y las TIC, las *Nuevas Guerras* (2001), ésta aborda las problemáticas y los cambios acaecidos con la difusión de categorías como

público/privado, estatal/no-estatal, interno/externo. De este modo, se puede identificar una nueva lógica que genera un tipo ideal de “nuevas guerras” que altera los rasgos de los actores involucrados, sus objetivos, los métodos empleados y las propias fuentes de financiación. Como se observa en la tabla nº 6, se pasa de unas “viejas guerras” protagonizadas por fuerzas armadas regulares de Estados, a unas redes heterogéneas de actores en las que participan las mismas fuerzas armadas de antes junto con otros agentes estatales, como las agencias de cooperación, y sumándole además otros actores no estatales, privados, mercenarios, señores de la guerra o paramilitares (Kaldor, 2001; Kaldor 2013b).

En contraposición a unas “viejas guerras” en las que los objetivos son geopolíticos y/o ideológicos, en las “nuevas guerras” hay un creciente protagonismo de la política de identidades. Esta política, según la académica británica, tiene un carácter más fragmentador, retrógrado y excluyente. Su origen, por un lado, sería fruto de la “política desde arriba”, paraguas legítimo que esconde intereses políticos, económicos y culturales. Y por otro lado, consecuencia de la “economía paralela” derivada de las políticas neoliberales³⁷ llevadas a cabo en las últimas décadas (Kaldor, 2001; Beck, 2003). El debilitamiento del Estado manifiesto en esta privatización de la guerra y acompañado de economías paralelas, es aprovechado por “las nuevas políticas de identidad” o lo que Zygmunt Bauman califica de “antagonismos tribales” que tienden a ser fragmentadores, retrógrados y excluyentes (Kaldor, 2001; Bauman, 2007). Como afirma la propia Mary Kaldor: *“La nueva política de identidades deriva de la desintegración o erosión de las estructuras del Estado moderno, especialmente los Estados centralizados y autoritarios”* (Kaldor, 2001:104).

Esta desintegración se palpa también en la variación de los métodos empleados por los actores en las “nuevas guerras”, dejando atrás la lógica de conquistar territorio a través de batallas entre fuerzas armadas, y centrándose ahora en el control de la población a través de una violencia dirigida a civiles que genera importantes desplazamientos. Una muestra evidente de esta nueva tendencia es la intensificación de los flujos de refugiados en los últimos años, procedentes de conflictos armados como el sirio, afgano o el eritreo que evidencian la importancia de este nuevo patrón en los conflictos. La propia desintegración de las estructuras estatales en los conflictos armados de la era de la globalización genera también transformaciones en las fuentes de financiación de los actores en conflicto, menos dependientes de los impuestos recaudados por el Estado, y más predadoras de financiación privada a través de tráfico ilícito, pillaje y extorsión, que van desde el

³⁷ Resulta reveladora de la vinculación entre inseguridad y neoliberalismo la siguiente afirmación de Ulrich Beck: *“Es muy probable que la vulnerabilidad de Estados-Unidos tenga algo que ver con su filosofía política: Estados-Unidos es una nación del todo neoliberal, reacia a pagar el precio de la seguridad pública”* (Beck, 2003:39). Así, Beck señala el neoliberalismo como un factor importante en la vulnerabilidad de EEUU frente a un actor no estatal como Al-Qaeda, al impregnar buena parte del imaginario de la sociedad estadounidense, y por ende, de la propia administración pública y los cuerpos de seguridad del Estado. En esa línea plantea más adelante: *“La vulnerabilidad de Estados-Unidos frente al terrorismo es producto de su autocomprensión neoliberal, de la tacañería del Estado, por un lado, y de la triada desregulación, liberalización, privatización, por otro.”* (Beck, 2003:40).

tráficos de personas, armas, drogas o de materias primas (petróleo, diamantes, etc.). (Kaldor, 2001; Kaldor 2013b)

En todo caso, y en línea con los postulados neokantianos, la propia Kaldor considera que las nuevas políticas de identidad no ofrecen un proyecto de futuro válido entre otros motivos, porque la globalización imposibilita una soberanía territorial. La política actual tiene rasgos completamente nuevos y contemporáneos como el carácter horizontal y transnacional, a lo que hay que añadir un aumento de la capacidad de movilización, posibilitado por una mejora de la educación y las nuevas tecnologías. Por ello, se alinea con los planteamientos que abogan por una conciencia política cosmopolita entendida por su parte como la celebración de la diversidad de identidades mundiales, la aceptación e incluso el entusiasmo ante múltiples identidades que se superponen y al mismo tiempo, el compromiso de defender la igualdad de todos los seres humanos y el respeto a la dignidad humana (Kaldor, 2001).

Tabla nº 6: Comparativa de las “viejas” y “nuevas guerras”

	VIEJAS GUERRAS	NUEVAS GUERRAS
<i>Actores</i>	Fuerzas armadas regulares de Estados	Combinación de redes de actores estatales, no estatales, privados, mercenarios, señores de la guerra, paramilitares
<i>Objetivos</i>	Geopolíticos y/o ideológicos	Movilización política en torno a la identidad
<i>Método</i>	Ganar territorio a través de la batalla	Control de población a través de desplazamiento y violencia dirigida a civiles
<i>Financiación</i>	A través de impuestos recaudados por los Estados	Financiamiento predador privado (tráfico de armas,

Fuente: Kaldor (2001, 2013)
Elaboración propia

Muchos son los conceptos que se han acuñado entretanto para tratar de caracterizar los cambios que se han dado en la violencia organizada y las guerras, pudiendo destacarse, por ejemplo, las apelaciones a la guerra “híbrida”, “privatizada” o “posmoderna”. Tras haber generado debates en la disciplina y haber sido objeto de críticas —muchas de ellas reduccionistas de la categorización planteada³⁸— Kaldor

³⁸ Transcurridos casi quince años de haber publicado su libro sobre las “nuevas guerras”, la propia autora hace una revisión de la literatura e identifica cuatro líneas de crítica: (i) hasta qué punto las nuevas guerras son nuevas, (ii) en qué medidas estas nuevas guerras son guerras, (iii) si los datos existentes corroboran los postulados de las nuevas guerras, y (iv) si éstas pueden considerarse guerras “post-Clausewitzianas”. Con respecto a la primera crítica, la propia Kaldor reconoce que hay rasgos de lo que ella califica como “nuevas guerras” que ya están presentes en los “conflictos menores” o de “baja intensidad” que se dieron durante la Guerra Fría pero que quedaban eclipsados durante el conflicto bipolar. En cambio, con la categorización planteada sí se pretende poner énfasis en los elementos genuinos de los conflictos en la actualidad, es decir, en las singularidades y los cambios que se dan con el proceso de globalización y las nuevas tecnologías. Con respecto a la segunda crítica, ésta

reconoce que su propia noción de “nuevas guerras” ha evolucionado en estos años y ahora cuenta con un mayor nivel de abstracción. En todo caso, ésta entiende que “lo nuevo” en el concepto de “nuevas guerras” no es tanto la existencia de este tipo de conflictos, ya presentes en otros periodos históricos, sino cómo éstos ganan protagonismo en el periodo de posguerra fría y con la globalización, lo que conlleva una estrategia de investigación acorde y una guía para las políticas que respondan a las características señaladas (Kaldor, 2013b).

A diferencia de la guerra moderna en la cual un Estado podía garantizar su seguridad de forma unilateral, consideran que hoy en día ningún Estado está preparado para ello, ni si quiera la potencia militar estadounidense con su desorbitado gasto militar. Ante las nuevas amenazas como, por ejemplo, el terrorismo, los Estados deben responder con políticas de cooperación transnacional (Beck, 2003). En línea con los cambios y limitaciones que debe afrontar Estados-Unidos en su política de seguridad, de acuerdo con el momento actual y los cambios acaecidos, Ikenberry plantea que es preciso responder a dos imperativos en este ámbito: por un lado, extender y complejizar en las formas de cooperación internacional y, por otro lado, invertir más en desarrollo político y económico a nivel global. En relación al primero, lo que se propone implica intensificar las formas de cooperación —global, institucionalizada e intrusiva—e ir generando un nuevo sistema de seguridad cooperativa global que responda a los intereses compartidos de los Estados y la ciudadanía. Tal ha sido el consenso respecto a esta necesidad que incluso la OTAN en su concepto estratégico 2010-2015 incluye entre sus tres tareas nucleares la “seguridad cooperativa”, junto con la defensa colectiva y la gestión de crisis (OTAN, 2010). Ahora bien, en el caso de esta organización, tal y como plantea Ole Wæver, la aproximación a la seguridad cooperativa adolece de una asimetría y “unidireccionalidad” que sitúa a los miembros de la Alianza Atlántica en el centro y espera que resto de países u organizaciones se sume a lo que los primeros establezcan (Wæver, 2014). En cuanto al otro ámbito de actuación, la necesidad de una mayor inversión en materia de desarrollo, se entiende en las interdependencias que operan en la actualidad y en el riesgo que se corre al dejar a un estado al margen. Así, ello implica preocuparse menos por los Estados poderosos y más por los estados frágiles de la periferia (Ikenberry, 2013).

también admite que las nuevas guerras son una mezcla de guerra (violencia organizada con una finalidad política), crimen (violencia organizada con una finalidad privada) y violación de derechos humanos (violencia contra los civiles) pero Kaldor considera que el elemento político conviene tomarlo en serio ya que forma parte de la solución. Es decir, la articulación de una política cosmopolita como alternativa a las identidades exclusivistas. Respecto a la validez empírica de la categoría establecida, aunque Kaldor precisa que ésta se basó en fuentes cualitativas más que cuantitativas, los datos disponibles confirman los postulados de las nuevas guerras, si bien esta evidencia empírica debe tomarse con cautela ya que no existen indicadores en la actualidad que puedan realmente calibrar las variables con las que se trabaja por la difusión de muchas de las categorías (por ejemplo, dificultad para mediar las muertes de civiles, también a la hora de diferenciar a aquellos que fallecen por los efectos generados por el conflicto o por efectos indirectos, así como de aquellos combatientes que no son soldados). En relación al cuarto tipo de críticas, Kaldor considera que hay un cambio respecto a la visión de la guerra de Clausewitz que deja atrás la lógica de pugna de voluntades (*contest of wills*) entre los contendientes que aspiran a ganar o perder, por unas nuevas guerras como iniciativas mutuas (*mutual enterprises*) en las que la guerra, más que no tener límites, no tienen fin; al generarse un interés compartido entre las partes para perpetuar la situación ya que se reproducen las identidades políticas y por motivaciones económicas.

b) Seguridad humana: el concepto de seguridad cosmopolita

Como ya se ha señalado al revisar los debates sobre el concepto de seguridad, con el fin de la Guerra Fría se da un contexto propicio para que se consolidara la “ampliación” y “profundización” del concepto de seguridad que se había planteado ya en entornos académicos y en informes como los de la Comisión Palme (1982) o la Comisión Mundial sobre Medio ambiente y Desarrollo (1987). Tanto los informes como algunos académicos heterodoxos en ese momento señalaban el reduccionismo que caracterizaba a las corrientes ortodoxas más apegadas a la visión clásica de seguridad nacional estatocéntrica y militar, y la necesidad de unas concepciones más multidimensionales y focalizadas en los seres humanos (Pérez de Armiño y Areizaga, 2008). El contexto de posguerra fría reforzará esas posiciones con un nuevo momento político en el que el riesgo nuclear deja de acaparar la agenda de seguridad y se registra un auge de las “nuevas guerras” que abren el espacio para que irrumpa y se popularice el concepto de seguridad humana impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe de Desarrollo Humano del año 1994.

En ese informe del PNUD se acotará esta noción de seguridad que se hace eco de la “ampliación” y la “profundización” del concepto al tener al individuo como el objeto de referencia de la seguridad, y apostar por un enfoque multidimensional estrechamente vinculado la idea de interdependencia y en el énfasis que se le prestará a la prevención (PNUD, 1994). A su vez, fruto del organismo en el que se plantea y el informe en el que figura en un primer momento, esta noción tendrá una estrecha interrelación desde un primer momento con la idea de desarrollo humano que ese mismo organismo abandera en su informe de 1990. Como señalan Pérez de Armiño y Areizaga el concepto de seguridad humana viene a completar y ensanchar el desarrollo humano y si este último se define como la ampliación de las opciones de la persona, el primero significa la seguridad para poder llevarlas a cabo (Pérez de Armiño y Areizaga, 2008). Por su parte, en el informe de expertos “*Human Security Now*” que coordinaron Ogata y Sen en 2003, se insiste que seguridad humana es derechos humanos y desarrollo, tomando en consideración los riesgos negativos (Ogata y Sen, 2003; Kaldor, 2014).

El informe del PNUD identificó siete tipos de inseguridades: económica, alimentaria, salud, medioambiental, personal, comunitaria y política. Durante los primeros años de recorrido tras su publicación, al mismo tiempo que dentro de la subdisciplina de los EIS se debatía la pertinencia de estas nuevas visiones de seguridad que ensanchaban tanto la noción que, para muchos de sus detractores, la desvirtuaban; se dieron debates dentro de los propios partidarios de la noción de seguridad humana respecto a las amenazas que debían tomarse en consideración. Se produjeron diferentes discusiones entre aquellos que eran favorables a una visión más ampliada (*freedom from need*) que vendría a dar protección para garantizar las necesidades básicas, aunque a costa de pragmatismo, claridad conceptual y rigor académico, según sus críticos. Y otra que apostaban por una visión más restringida (*freedom from fear*) que suponía una protección exclusivamente frente a amenazas violentas o represión a costa de reducir el abanico de dimensiones y objetos de referencia que podían abarcarse (Owen, 2004, Pérez de Armiño, 2007). Cada una de estas visiones fue asumida e inspiró las políticas de dos países, Canadá y Japón, que

adoptaron con mucho interés la doctrina de seguridad humana como uno de los conceptos orientadores de su política exterior y de defensa. Mientras Canadá fue más partidario de una concepción más apegada a *freedom from fear*, centrándose así fundamentalmente en conflictos armados y ayuda humanitaria, la visión japonesa por su parte, de acuerdo con una visión de seguridad humana alineada con el *freedom from need*, tomaba más en consideración las interrelaciones con la idea de desarrollo humano, y asumía las dificultades analíticas y normativas que acarrea la ampliación del concepto de seguridad (Owen, 2004).

Más allá de esta discusión que no terminó de zanjarse conviene señalar que para algunos académicos el debate conceptual era más convergente de lo que parecía y que una solución de consenso podía pasar por establecer un umbral, fijado de acuerdo con las prioridades políticas, capacidades y la propia voluntad que mostraran los distintos gobiernos (Owen, 2004). Estos gobiernos eran los responsables primeros de velar por la seguridad y otorgar protección, y tal y como había estipulado la Comisión Internacional sobre Intervenciones y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés) en 2001 respecto a los principios de responsabilidad de proteger (R2P), sólo en caso de que el Estado no respondiera con su deber, podía contemplarse una actuación externa —siempre y cuando se respetaran las condiciones establecidas³⁹. Los principios de R2P se hacen eco de la propia noción de seguridad humana y ambos comparten un núcleo que reevalúa la comprensión y las normas respecto al principio de soberanía al compartir idealmente una priorización por los derechos humanos respecto al este principio estructurador de las relaciones internacionales (Owen, 2004; Kaldor, 2014). Si bien la R2P cuenta con un desarrollo que acota en qué circunstancias puede vulnerarse la soberanía de un Estado en aras de esa protección, la seguridad humana no ha contado por el momento con un ejercicio de reflexión y especificación similar reconocido por Naciones Unidas.

Además de haber influido en el desarrollo de la R2P, un logro que también es preciso señalar de la seguridad humana es la capacidad que ha demostrado para movilizar recursos y atraer la atención de los *policy-makers*. En sentido, la seguridad humana no sólo supuso una visión renovada de la seguridad sino que se ha recurrido a ella a la hora de orientar algunas políticas y poner en marcha programas a escala estatal, regional e incluso en el seno de Naciones Unidas donde cuenta con un Fondo Fiduciario desde 1999 que promovió Japón y ha financiado más de 220 proyectos en 85 países de todo el mundo, además de haber contado con un Asesor Especial nombrado en 2010 y haber sido objeto de diferentes informes de expertos.

Por su parte, la seguridad humana no ha quedado exenta de una serie de debilidades tanto en su contenido como en la aplicación que se ha hecho de la misma en los últimos veinte años. En lo que respecta al contenido, desde las corrientes críticas de seguridad se ha subrayado la falta de interés por el debate teórico que han demostrado las aportaciones de seguridad humana, lo que se ha traducido en una falta de consistencia teórica respecto a los prolisos debates ontológico y epistemológicos que se han mantenido en este tiempo. Asimismo, desde estos

³⁹ La ICISS en su informe establece con precisión cuáles son los principios básicos para una intervención externa, los fundamentos, los elementos y prioridades, así como los principios por los cuales se podría contemplar una intervención militar externa.

mismos enfoques críticos también se entiende que los estudios de seguridad han prestado poca atención a las lógicas de poder, y que la propia noción ha sido cooptada e instrumentalizada en los últimos quince años al servicio de prácticas hegemónicas (Pérez de Armiño, 2007; Pérez de Armiño, 2013). Las críticas contextuales, sociales y de género que se han llevado a cabo desde corrientes feministas y post-coloniales a la noción de seguridad humana confirman que, como se verá más adelante, una aproximación de abajo a arriba (*bottom-up*) es condición *sine qua non* para cualquier alternativa al enfoque de la GGT desde un prisma de seguridad humana (Kaldor, 2014).

En América Latina el concepto de seguridad humana ha influido notablemente en la ampliación de la noción de seguridad y desde la región se ha apostado mayoritariamente por un planteamiento holístico. Chile y Costa Rica, los dos países latinoamericanos que participan en la Red de Seguridad Humana, han sido los que la han impulsado con más interés en la región, y junto con Canadá, en el ámbito hemisférico—. La irrupción de la seguridad humana ha tenido un peso significativo en el surgimiento y desarrollo de la «seguridad multidimensional»⁴⁰ en el seno de la propia OEA y a través de la coordinación desde esta organización, América Latina fue declarada una zona libre de minas antipersona, uno de los mayores éxitos de la convención de Ottawa y de la propia seguridad humana (Álvarez, 2012). Asimismo, Ecuador incluyó la seguridad humana como uno de los ámbitos del Buen Vivir que figuran en la Constitución de Montecristi que aprobó en 2008⁴¹.

Ahora bien, es América Latina donde se ha criticado más el carácter “globalista” del concepto porque, para muchos países, cuestiona la soberanía de los estados e implica riesgos de intervenciones externas (Serbin, 2011, Rojas Aravena y Álvarez, 2012). Venezuela y Nicaragua han sido de los países de la región que más recelos han mostrado ya que, según han expresado en diferentes foros multilaterales, la relación de la seguridad humana con el principio de soberanía nacional y no intervención no está del todo clara, y temen que pueda utilizarse para intervenir en los asuntos internos de los estados. No sorprende pues que, tal y como se observa en el anexo nº 3, América Latina haya sido de las regiones que menos han hecho uso del fondo fiduciario de Naciones Unidas para la seguridad humana, con un 10% de la financiación otorgada por el fondo a proyectos, muy por detrás de África (41%), y Europa Oriental y Asia Central (con un 37%) (Álvarez, 2012).

Sin desmerecer estas críticas, tal y como plantea Mary Kaldor (2014) al hacerse eco del conflicto que está teniendo lugar en Siria, la eclosión de críticas radicales a la seguridad humana en la última década puede, no obstante, considerarse como uno de los logros de la GGT. No sólo porque, como muestran algunas

⁴⁰ Tal y como plantea Serbin (2011), la noción de seguridad multidimensional que surge en el sistema inter-americano durante la XXXII Asamblea General de la OEA en Barbados (2002), se hace eco de la “ampliación” y “profundización” del concepto de seguridad que ya atesora la idea de seguridad humana.

⁴¹ Como se señala en la sección undécima, artículo 393 del texto constitutivo ecuatoriano: El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación, así como la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

aportaciones de académicos españoles, la propia agenda de seguridad humana —y la de construcción de la paz— haya sido instrumentalizada por la finalidad y los métodos empleados por la GGT, sino también porque con ello se han polarizado los debates y se ha reducido el margen para políticas de seguridad emancipadoras (Pérez de Armiño, 2013; Sanahuja y Schunemann, 2013). De este modo, se omiten los debates sobre cómo construir seguridad, la indivisibilidad de la seguridad y los derechos humanos o sobre cómo promocionar los derechos humanos mientras se enfrenta una guerra, llegando al punto de que, como afirma Kaldor, “la discusión sobre lo que debería constituir un enfoque de seguridad humana en Siria es inexistente” (Kaldor, 2014: 86).

No cabe duda que la seguridad humana es una posición intermedia entre, por un lado, los planteamientos de la GGT y la “macroseguritización” imperante desde el 11-S, y por otro, la tradicional dejación o planteamiento reactivo por parte de posturas progresistas respecto a las cuestiones de seguridad. La crisis del concepto de seguridad humana y la forma con la que se ha desvirtuado el principio de Responsabilidad de Proteger en el caso de Libia no auguran un escenario halagüeño para los partidarios de una seguridad multidimensional que priorice los derechos humanos frente a los intereses nacionales. Por ello, conviene tener en cuenta las palabras de Kaldor al advertir que los críticos de la seguridad humana plantean un escenario sombrío y que es preciso reconstruir esta concepción de la seguridad como una estrategia de resistencia y como alternativa a la GGT (Kaldor, 2014). ¿Cómo afrontar entonces los problemas de seguridad hoy sin caer en el inmovilismo ni en las lógicas de la GGT? ¿Cómo orientar las políticas de seguridad de acuerdo con la seguridad humana? ¿Qué pautas pueden ser de utilidad a la hora de adoptar una mirada cosmopolita en el ámbito de la seguridad?

c) Principios y políticas de seguridad humana: la importancia del contexto regional y una respuesta “context-sensitive”

Según Mary Kaldor en los últimos años se ha dado un intenso debate teórico y conceptual pero se echa en falta una mayor reflexión sobre las propias políticas de seguridad humana (Kaldor, y Rangelow, 2014). Como ella misma ha señalado también, no hay una respuesta unívoca sobre cuál es una política de seguridad humana adecuada si bien ésta sí que se ha atrevido a plantear una serie de principios orientadores que ayudan valorar si la política que se quiere implementar —o se está valorando— responde a unos principios de seguridad humana. Una de las máximas que ayudan a comprender la lógica cosmopolita para cuestiones de seguridad es que nos sentimos seguros si confiamos en nuestras instituciones y éstas garantizan nuestra seguridad (Held, 2012; Kaldor, 2012, Kaldor, 2013a). Por lo tanto, desde los planteamientos cosmopolitas aplicados a la seguridad se apuesta por una nueva mirada que vincule el análisis de la seguridad internacional con la noción de seguridad humana, con un énfasis importante en la legitimidad política y la legalidad internacional (*law-based*) (Stiglitz y Kaldor, 2013).

Tabla nº 7: Evolución de los principios de seguridad humana en la UE (2004-2014)

	Informe Barcelona (2004)	Informe Madrid (2007)	Kaldor (2012)	Kaldor (2013)	Kaldor (2014)
1. Primacía de los derechos humanos					
2. Autoridad política legítima					
3. Multilateralismo eficaz					
4. Aproximación de abajo a arriba					
5. Enfoque regional					
6. Uso de instrumentos legales					
7. Uso apropiado de la fuerza					
8. Mando civil claro y transparente		(⁴²)			

Fuente: Informe Barcelona (2004), Informe Madrid (2007), Kaldor (2012), Kaldor (2013a) y Kaldor (2014)
Elaboración propia

En ese sentido los principios establecidos por la propia Kaldor en los distintos trabajos que ha ido desarrollando desde que coordinó el grupo encargado de elaborar el “informe Barcelona” y que ha ido revisando desde entonces orientan la mirada cosmopolita en el ámbito de la seguridad, conciernen el cómo y el porqué del vínculo cosmopolitismo y seguridad humana. Como se observa en la tabla nº 7 su núcleo básico de principios, presentes en todas las formulaciones, lo conforman los cinco siguientes: (i) primacía de los derechos humanos, (ii) autoridad política legítima, (iii) multilateralismo eficaz, (iv) aproximación de “abajo-arriba” (bottom-up), y (v) enfoque regional⁴³. En sus últimos trabajos, además, al calor de la popularización de la

⁴² En el informe Madrid (2007) se hace referencia como sexto principio a la “dirección estratégica clara y transparente” (Informe Madrid, 2007:10). En esencia es el mismo principio que se desarrollará a partir de 2012 con la mención al carácter “civil”, si bien en este caso no se hace en esos términos.

⁴³ Por “*primacía de los derechos humanos*” se entiende que lejos de anteponer y primar la protección de la soberanía y el interés nacional como el objetivo principal de las fuerzas armadas con una lógica binaria amigo/enemigo, éstas deben redefinir su rol y anteponer la protección de los derechos humanos a través de las normativas internacionales existentes (ej: Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos con sus respectivos Protocolos, etc.). Por “*autoridad política legítima*” se atribuye a lo que en el ámbito del desarrollo y la cooperación se califica como “apropiación local”, este principio asume que la sociedad civil confía preferentemente su seguridad a autoridades locales, y en contextos de inseguridad y violencia que requieran la participación de fuerzas exteriores, éstas sólo deben garantizar la seguridad para que cada individuo pueda participar en el proceso político que se considere oportuno. De este modo se dan las condiciones para legitimar a la autoridad que ostenta o, progresivamente, se haga cargo de velar por la seguridad de la población. Si el principio anterior se ocupa de generar las condiciones para lograr la legitimidad del actor interno que se responsabilice de dar respuesta a un contexto de inseguridad, es clave también que, a su vez, el actor externo que intervenga en él lo haga respetando igualmente los órganos, instrumentos, normativas e instituciones existentes de acuerdo con el Derecho Internacional. “*Aproximación «de abajo-arriba»*”, por su

“doctrina contrainsurgente” que se asocia al General Petraeus y puesta en práctica por parte de EEUU en los conflictos de Irak y Afganistán, se ha incluido otro principio más denominado “mando civil claro y transparente”. Conviene subrayar la importancia otorgada a la dimensión regional que, en línea con los planteamientos de la TCSR, tiene en cuenta la porosidad de las fronteras y las interdependencias existentes en entornos regionales cuando irrumpe un contexto de inseguridad y violencia. Por ello, según los principios trabajados por Kaldor y tomados por parte de la UE, conviene adoptar una mirada regional desde planteamientos de seguridad humana y tener en cuenta a los distintos actores y amenazas que operan en ese contexto. Se entiende que las distancias importan y los países del entorno suelen tener más interés y comprenden mejor las problemáticas en juego. En todo caso, estos seis principios son una metodología para la aplicación del derecho cosmopolita, e implican un cambio de mentalidad en el que se constata como sobresale la igualdad de todos los seres humanos.

Mediante el fomento de la seguridad humana de acuerdo con estos principios en espacios de gobernanza regional, como la UE —o como UNASUR—, se pone en marcha una dinámica global alternativa que puede suponer un modelo de cambio e influir en otras instituciones globales, como las Naciones Unidas (Kaldor, 2013a). Por el momento, la UE es la que, pese a la timidez y las contradicciones con las que lo asumió, ha avanzado más en la puesta en marcha de los planteamientos cosmopolitas en el ámbito de la seguridad, y ha adoptado a nivel regional con más énfasis la visión de seguridad humana, sin menoscabo de lo avanzado en esta materia por parte de la Unión Africana, ASEAN o la APEC⁴⁴. Ahora bien, su implementación todavía es incompleta, hay importantes déficit que corregir para lograr una estructura operativa.

La historia de la UE como actor de seguridad ha sido de excepcionalismo, si bien se ha pretendido que, pese a su carácter *sui generis* —la *European way of Security*—, su planteamiento fuera ejemplarizante y, poco a poco, se convirtiera en un posicionamiento generalizado (Martin, 2014). La UE ha conformado en el ámbito de la seguridad un nuevo tipo de entidad política no estatal cuyos pilares eran un multilateralismo reforzado y la extensión del derecho cosmopolita entendido como un derecho internacional aplicado a las personas. De acuerdo con esas premisas, la seguridad humana en el seno de la UE se integró como la proyección hacia el exterior

parte, implica dejar atrás las tutelas o recetas generalizadas a diferentes contextos, es preciso implicar a la población afectada para resolver los conflictos políticos que se canalizan a través de violencia directa. Así, no basta con implicar solo a las elites y conviene contar con la legitimidad de las mayorías sociales y empoderarles para que puedan participar activamente. *Mando civil claro y transparente*. Entendido como la conducción de las operaciones siempre debe realizarse con un civil en la cabeza que a través de medios políticos pueda relacionarse con la población civil y la opinión pública. A diferencia de la aproximación cosmopolita, la contrainsurgencia sigue siendo una doctrina bajo dirección militar y en la que la seguridad de la población —la prioridad en el primer caso— es un medio para lograr el fin: derrocar al enemigo (Kaldor, 2013a).

⁴⁴ Aunque ha habido iniciativas o declaraciones a favor de la seguridad humana por parte de la Unión Africana, la APEC o ASEAN (Álvarez, 2012), la UE es la organización regional que más ha avanzado en la puesta en práctica de este enfoque. Como señala Itziar Ruiz-Giménez, las organizaciones regionales africanas, como la Unión Africana, están entre aquellas que también han institucionalizado la doctrina de seguridad humana, aunque en esos casos no se exprese con esos mismos términos (Ruiz-Giménez, 2013).

del método interior de la UE para lograr la paz entre Estados (Kaldor, 2013a). En ese sentido, la seguridad humana expresaba lo que la UE estaba peleando por institucionalizar como actor singular y activo en la esfera internacional: enfoque holístico, capacidades militares y civiles, nexo seguridad-desarrollo (Martin, 2014). La Estrategia Europea de Seguridad (EES, 2003) y su posterior revisión (2008), así como los informes Barcelona (2004) y Madrid (2007), son documentos en los que se constata la matriz cosmopolita que permeaba el planteamiento de la Unión Europea en materia de seguridad regional.

Otro suceso clave en ese sentido para entender el contexto en el que emerge la visión cosmopolita de la UE en materia de seguridad es el unilateralismo estadounidense que amparó la intervención en Irak, generando importantes divisiones entre los países europeos. Ante la falta de capacidades demostrada durante los noventa con la experiencia en los conflictos de los Balcanes —en especial la Guerra de Bosnia y la posterior intervención de la OTAN en Kosovo—, y las fracturas que se constatan en la UE con la guerra de Irak, se aprueba la EES para fijar un camino propio en materia de seguridad y que así los países europeos puedan elegir los terrenos en los que se involucra en caso de que se produjeran futuras crisis.

Para poner en práctica los principios mencionados de acuerdo con el cambio de mentalidad requerido, el informe Barcelona proponía por, un lado, la creación de una Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana cívico-militar con un enfoque “ascendente”, conformada por 15 000 efectivos. Y por otro lado, se aboga por habilitar un nuevo marco legal “único” y “coherente” para hacer frente a los déficits del sistema legal internacional. El informe Madrid posterior que se publica en 2007, da continuidad al publicado en 2004 y elabora recomendaciones para operacionalizar la doctrina de seguridad humana al mismo tiempo que responde a algunas críticas que achacan que la *European Way of Security* tiene un carácter “neo-imperialista”, “ambiguo” o “idealista”. A partir de una evaluación realizada a cinco misiones realizadas por la UE en otras regiones, de acuerdo con los principios de seguridad humana, se constatan deficiencias en el diseño de las misiones, en especial en lo que concierne al principio de primacía del derecho y el de actuación de abajo-arriba, además de falta de dirección política clara. Asimismo, en el informe Madrid se señalan incoherencias entre las agencias europeas, y los diferentes objetivos que plantean el Consejo, la Comisión y los Estados-Miembro. Según el informe, las exigencias para algunos políticos en su política doméstica, o las aproximaciones alineadas con la GGT contrastaban con los logros que estaban tratando de alcanzar algunas misiones europeas en el terreno. En ese sentido, la coherencia, junto con la efectividad y visibilidad de la PCSD, son tres retos que casi una década después de haberse publicado el informe Madrid se señalan en el mismo y que todavía hoy deben afrontarse por parte del proceso de integración europeo,

Tras el 11-S y la GGT el protagonismo que ha ganado la agenda antiterrorista no sólo ha dejado a un lado otras agendas —como la de democratización, derechos humanos y buen gobierno que se planteaba por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tras la Cumbre del Milenio (Mesa, 2004; Sanahuja, 2004) — sino que también ha mitigado y marginado la peculiaridad de un enfoque de seguridad humana, así como a las voces que abogaban por él (Kaldor, 2014). Aunque la seguridad humana

llegó a ser un objetivo explícito de la UE —tal y como propuso en el Informe Barcelona— fue contestado entre los *policy-making*, y adoleció de los recursos y la voluntad política necesaria para hacer operativo el planteamiento cosmopolita por el que se había apostado. Este enfoque implica, entre otras cuestiones, poder hacer efectivas las zonas de exclusión aérea, los corredores humanitarios o los refugios seguros (*safe havens*) cuando las circunstancias lo requieran, apoyar los nuevos mecanismos de justicia que empezaron a ponerse en marcha con el Estatuto de Roma (2001) y la creación de la Corte Penal Internacional; habilitar mecanismos de control de la financiación de conflictos (transparencia, rendición de cuentas), y la transformación de las operaciones de mantenimiento de la paz de separadores de bandos a protectores efectivos de civiles. Así lo que se sigue echando en falta en el debate Mary Kaldor es la demanda de una respuesta política cosmopolita, esto es la difusión de normas a escala local, estatal y global a través de análisis críticos y comprometidos (Kaldor, 2013; Kaldor 2014).

Más allá de la experiencia europea, desde Naciones Unidas se han hecho públicos diferentes estudios que muestran cómo se pueda aplicar en la práctica el concepto de seguridad humana. Dentro de los nueve casos a escala internacional que figuran en el informe “La seguridad humana para todos” (2006), dos hacen referencia a América Latina: por un lado, uno centrado en el empoderamiento de las mujeres y niñas en riesgo, en especial con aquellas infectadas con VIH/SIDA en Honduras, El Salvador y Guatemala. Y el otro, más específico al espacio geográfico que ocupa este trabajo, sobre la protección y empoderamiento de los desplazados en Colombia. Como señalan Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez (2012) tras una revisión bibliográfica de las aportaciones sobre seguridad humana, la protección de las personas frente a la violencia es una cuestión que aparece con especial interés en los países latinoamericanos. Concretamente, y según estos mismos académicos, “existe gran preocupación por la delincuencia, principalmente por la tasa de mortalidad por homicidios, la presencia de maras o pandillas y en el coste económico que representa la violencia para el Estado, (...) también se centran en la relación entre seguridad ciudadana y seguridad humana, (...) la violencia contra las mujeres y la violencia intra-familiar.”

En aras de orientar la generación de políticas eficaces con un enfoque de seguridad humana se publicó en 2011 el “Manual del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana”. Este documento contiene cinco principios que ayudan a la puesta en marcha de políticas a nivel local, nacional, regional e internacional, así como su monitoreo: (i) centrado en las personas, (ii) multisectorial, (iii) integral, (iv) contextualizada, (v) preventiva. Respecto a estos principios, Claudia Fuentes (2012) afirma que éstos implican no sólo un cambio conceptual sino también operativo “ya que se analiza el impacto en las personas y comunidades, en la manera de comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y proyectos” (Fuentes, 2012:36). ¿Qué se entiende por cada uno de estos cinco principios que orientan y sirven de estándares evaluativos de las políticas desde un enfoque de seguridad humana?

- (i) *Centrada en las personas*: fruto de la “profundización” de la noción de seguridad en las últimas décadas, las personas pasan a ser el centro del análisis y el objeto de referencia de la seguridad, es decir, lo que debe ser protegido frente a amenazas a la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.
- (ii) *Multisectorial*: como resultado en este caso de la “ampliación” de la concepción de seguridad, se toman en consideración más dimensiones que la militar, incluyendo así también aspectos de índole económica, ambiental, salud, comunitaria, etc.
- (iii) *Integral*: relacionado con el punto anterior, es importante que la respuesta a las amenazas sea comprehensiva y articule las agendas de seguridad, con las de desarrollo y derechos humanos.
- (iv) *Contextualizada*: asumiendo que las inseguridades varían en función del lugar, el momento y las condiciones en las que se producen, se entiende que las respuestas deben tomar en consideración la situación particular para dar una respuesta más acorde y eficaz.
- (v) *Preventiva*: se tratará de implementar políticas que reduzcan las posibilidades de irrupción de violencia e inseguridad, a través de mecanismos de alerta temprana y abordando los caldos de cultivo de estos fenómenos.

En resumidas cuentas, se ha constatado como desde la corriente cosmopolita neokantina se ha articulado enfoque de seguridad singular para responder a las “nuevas guerras” que, no sin problemas ni resistencias, Naciones Unidas está haciendo suyo como complemento al de seguridad tradicional. Sin perder de vista su carácter provisional, la noción de seguridad humana se ha traducido en una serie de principios orientadores de políticas a escala internacional. Este incluye una nueva concepción de seguridad comprehensiva y cooperativa, en la que sobresale la noción de seguridad humana, con un planteamiento institucional que responsabiliza en primer lugar a los Estados pero en el que la comunidad internacional queda como garante en última instancia, y los organismos regionales cumplen un rol clave a la hora de contextualizar y comprender mejor las problemáticas a abordar. Desde el punto de vista de las capacidades, se apuesta progresivamente por construir unos servicios de emergencia globales de carácter cívico-militar (Stiglitz y Kaldor, 2014).

Como recuerdan Beck y Grande (2006), el cosmopolitismo puede encontrarse y practicarse en todas partes, por lo que otros proyectos regionales, además de la Unión Europea pueden ponerlo en práctica, como en el caso de este trabajo, en Suramérica a través de UNASUR. Cabe advertir que en el análisis de caso que se llevará a cabo a continuación no se asumirá que este mecanismo suramericano haya adoptado una mirada cosmopolita —como sí lo hizo en parte la UE— pero sí se ha considerado necesario poner negro sobre blanco la mirada cosmopolita desde la cual

se observará y evaluará la experiencia de UNASUR, fruto de la propia cosmopolitización que ha registrado las sociedades contemporáneas. Las valoraciones que se hagan contarán con los sesgos inherentes a la experiencia europea pero tratarán de minimizarse con un mayor énfasis el carácter “*context-sensitive*” (Rojas Aravena y Álvarez, 2012) que se deriva de los principios arriba expuestos.

Así, más allá del enfoque de análisis histórico-estructural adoptado, sin pretender alimentar una dicotomía global/local sino poniendo en valor la escala regional, se aspira converger con planteamientos cosmopolitas de “paz posliberal” cuyas preocupaciones centrales descansan en la construcción de una paz que sea socialmente más legítima, consensuada y más sostenible, atribuyendo mayor importancia a la agencia (o capacidad de decisión y actuación autónoma) de los actores locales —y sus proyectos regionales—, que a la postre sea asimismo más democrático (Pérez de Armiño, 2016).

Finalmente conviene clarificar qué lugar ocupa esta noción de seguridad humana y los principios señalados respecto a la visión de securitización que se ha expuesto en el capítulo 5 de este apartado. Como señala Floyd (2007) la securitización y la seguridad humana son aproximaciones a la seguridad complementarias entre sí, ya que la primera aporta el elemento analítico que la falta a la segunda; y a la inversa, la seguridad humana cuenta con una dimensión normativa —y aunque Floyd no apunta a ello, también descriptiva— que carece la securitización. Con ello, además, se contribuye a tender puentes entre dos corrientes dentro de los EIS, —los estudios críticos de seguridad, entre los cuales se integra la securitización, y los estudios de seguridad humana— que hasta ahora se han desarrollado en paralelo, y como han señalado algunos académicos precisan de un mayor diálogo y desarrollo (Newman, 2010; Pérez de Armiño, 2013)

2.9. Conclusiones preliminares: un enfoque ecléctico para el estudio de la seguridad regional sin perder de vista el poder ni una mirada cosmopolita

A lo largo de las páginas en las que se ha ido desarrollando el marco teórico metodológico que se toma en consideración en este estudio se ha pretendido romper con las fronteras teóricas y disciplinares articulando con ello un enfoque ecléctico (Fig. 6). Como se ha visto, situando esta aportación en el contexto académico que emerge y la coyuntura socio-histórica en la que se inscribe, cuatro aspectos son necesarios para lograr esa mirada que deja a un lado el relato de los «grandes debates» en las Relaciones Internacionales: (i) aclarar conceptos, (ii) lenguaje teórico común, (iii) conjunto común de métodos y (iv) estándares evaluativos a partir de una base.

Respecto a los conceptos, se ha incluido un capítulo sobre cada una de las nociones clave en este trabajo —poder (II.4), seguridad (II.5), regionalismo (II.6)—, argumentando el motivo por el cual se seleccionaba una teoría determinada para comprender cada una de estas nociones: la TPE(r), la teoría de la securitización y la TCSR, respectivamente. A su vez, se han explicitado las revisiones en cada una de las teorías que no sólo permiten una mayor congruencia entre ellas, sino que, sobre todo se fundamentan en alcanzar un análisis más fino y acorde con la realidad social estudiada. Entre los cambios que se han introducido, sobresale por un lado la inclusión de una base ideacional en la TPE de Strange siguiendo la revisión realizada por Sanahuja (2008) que permite así tomar en consideración los significados intersubjetivos. Y por otro lado, se ha adoptado la noción de estructura histórica de Cox, reajustando así la concepción de estructura de Strange y la de complejo de seguridad regional de Buzan y Wæver en la TCSR.

La TPE y su versión revisada tienen como una de sus virtudes la consideración desde un prisma transnacional de agendas de investigación relevantes que apuntan al *Cui Bono* de las transformaciones estructurales que están registrándose en la sociedad internacional. Por su parte, la securitización adopta una concepción discursiva de la seguridad que, más allá de su considerable acogida, proporciona un marco analítico con una serie de conceptos: objeto de referencia, sujeto de referencia, actor securitizador, actor funcional y movimiento de securitización. Su aplicación al estudio de la seguridad regional tiene como propuesta la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional. Esta última permite insertarse en los debates sobre regionalismo comparado, dejando atrás visiones estatocéntricas y eurocéntricas, y comprender la estructura de seguridad emergente tras la Guerra Fría. Respecto a la metodología, además, este enfoque facilita el análisis de una región concreta como, en este caso, Suramérica y sus procesos de securitización y desecrutización desde una mirada *context-sensitive*.

De este modo se pretende haber logrado un lenguaje teórico común, que a nivel ontológico toma en consideración una realidad social transnacional e interdependiente, y en la que se tienen en cuenta tanto a los Estados como a los actores no estatales. Con una visión histórico-estructural de fondo, todas las teorías que nutren el enfoque ecléctico tienen en cuenta los significados intersubjetivos y, por lo tanto, comparten la necesidad de analizar las ideas y los discursos mediados por el lenguaje, es decir, los aspectos ideacionales del poder. Ideas e ideología forman parte

de la vida social, en relación recíproca con la construcción de un entorno material, con cristalización de ambas fuerzas en las instituciones.

De acuerdo con las teorías seleccionadas y el lenguaje asumido, la epistemología de este trabajo aspira a ser reflexiva, y acorde con el énfasis en la intersubjetividad y la noción de estructura histórica de Cox por la que se ha optado. Para ello, se utilizará su método de análisis de las relaciones globales de poder, y como técnicas de investigación el análisis de discursos de fuentes primarias y secundarias.

En línea con la Escuela Española, se explicita como base de parámetros evaluativos una dimensión normativa que, en este caso, es eminentemente cosmopolita, acompañada de una pretensión de transformación de la sociedad internacional y una reflexividad inherente al pensamiento crítico. Así, se primará a la humanidad en su totalidad y los derechos humanos por encima de lógicas estatales o de otra índole —geopolíticas, económicas, etc.—, anteponiendo la necesidad de un derecho efectivo que opere más allá de las fronteras, y una imprescindible legitimidad en las decisiones adoptadas, preferentemente de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Adoptando el cambio de mirada necesario para adoptar una respuesta eficaz a la realidad transnacional actual, sin perder de vista sus desplazamientos de poder, el nivel regional en esta mirada cosmopolita adquiere un rol clave en la construcción de una gobernanza más eficaz, justa y legítima. Y en él, la seguridad humana, con los principios neokantianos trabajados por Kaldor y Rojas Aravena, son el elemento normativo para poder valorar los progresos realizados por el regionalismo posliberal en materia de seguridad.

Tres son las principales contribuciones teóricas que, de este modo, se pretenden alcanzar al adoptar este enfoque ecléctico:

1. Desarrollar la TPE de Strange, asumiendo la revisión propuesta por Sanahuja (2008), y adaptándola al estudio de la estructura de seguridad, con la teoría de la securitización como referencia para entender la lógica de la seguridad.
2. Se revisa también la TCSR para liberarla del componente neorrealista y explotar con más énfasis el potencial analítico de la teoría de la securitización que impulsó la propia Escuela de Copenhague. Con ello se redefinen las variables que operan en los cambios de los complejos de seguridad regional, dejando atrás la polaridad y prestando más atención a la construcción social de los patrones de amistad y enemistad, así como a la noción de estructura histórica de Cox.
3. Relacionado con esto último, en materia de seguridad se combina la dimensión analítica de la securitización con el carácter descriptivo y normativo del cosmopolitismo neokantiano y su concepción en materia de seguridad: la idea de seguridad humana. De este modo, se consigue un mayor diálogo entre, por un lado, los enfoques críticos en los cuales se inserta la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague, y por

otro, los estudios de seguridad humana. Asimismo, se aspira a aplicar la distinción entre objeto de referencia y sujeto de referencia.

Figura nº 6.: Marco teórico-metodológico ecléctico de la tesis



Elaboración propia

— PARTE III: MARCO HISTÓRICO —

“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el nuevo mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue las partes entre sí y con el todo. Ya que tiene su origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferente Estados que hayan de formarse; más no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres semejantes dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra entre naciones de las otras tres partes del mundo.” (Simón Bolívar, 1815:73)

3.1. Introducción

La aproximación socio-histórica de este trabajo, en concordancia con su marco teórico, exige que se revisen los antecedentes históricos de UNASUR. Con ello se facilitará la comprensión de las transformaciones que ha logrado el regionalismo posliberal a través de UNASUR en la estructura de seguridad suramericana, así como de la propia estructura conformada por ideas, instituciones y capacidades materiales. Iniciar este ejercicio de síntesis histórica exige delimitar unos periodos que ayudan a analizar los cambios acaecidos, y seleccionar unos eventos históricos determinados que explican dinámicas emergentes o transformaciones en las propias estructuras.

Por ello, a continuación, adoptando un enfoque multidimensional que tenga en cuenta aspectos financieros, comerciales y sociales, entre otros, se repasará la evolución de la estructura de seguridad en América Latina, con un énfasis en los principales procesos de securitización y desecuritización que se han registrado a lo largo de estos periodos, las diferentes oleadas de regionalismo que se han dado, y otorgando especial atención a la dimensión de seguridad regional. Ahora bien, pese a reconocer ese énfasis en la escala regional, fruto del propio objeto de estudio, no sólo se prestará atención a este nivel ya que para una comprensión mínima de la evolución de la estructura de seguridad, es pertinente atender a importantes dinámicas y acontecimientos que se dieron en otras escalas, como la doméstica, extrarregional y global. Ahora bien, para América del Sur, hasta prácticamente el final de la Guerra Fría, coincidirían el nivel extrarregional y el nivel global, ya que los únicos vínculos de la región en materia de seguridad se desarrollan con Estados Unidos. Como señalan Barry Buzan y Ole Wæver (2003:311): *“we modify our four level scheme by merging interregional and global: because the only relevant neighbouring region is North America”* (Buzan y Wæver, 2003).

Según estos autores, no se puede hablar de dinámicas de seguridad regionales hasta aproximadamente el siglo XVI ya que, hasta entonces, el nivel global no era lo suficientemente fuerte y los sistemas separados no eran regiones sino “mundos” aislados entre sí. En los últimos cinco siglos se ha ido articulando progresivamente a escala global una forma política dominante iniciada en Europa, esto es, el Estado-Nación y la idea de soberanía; siendo al menos hasta el siglo XX escaso el margen para dinámicas de seguridad regional independientes. De acuerdo con Buzan y Wæver “*post-independence history is the key to understanding the present shape of South America*” (Buzan y Wæver, 2003:305). Por lo tanto, se iniciará la revisión histórica a partir de las independencias de las colonias españolas y portuguesas en Suramérica.

Ahora bien, pese a omitir la historia precolonial y colonial, sí se tendrá en cuenta la división del “Nuevo Mundo” acordada por los españoles y portugueses a través del Tratado de Tordesillas de 1494 como un aspecto relevante a tener en cuenta de esa etapa previa a las independencias de las repúblicas latinoamericanas (Buzan y Wæver, 2003), así como el Tratado de Madrid de 1750 que revisa ese primer tratado sobre los límites de las colonias de ultramar. Durante el siglo XVIII, con la rápida expansión del territorio de Brasil por el Amazonas, el Mato Grosso y hacia el Sur llegando al Río de la Plata a través de Colonia Sacramento, sumado a la vulneración de lo acordado en Tordesillas también por parte de España en el Pacífico, las delimitaciones de los territorios que separan la América portuguesa y española quedan obsoletas, además de confusas e imprecisas. Alexandre de Gusmão, asesor del rey de Portugal, propondrá dejar atrás la delimitación por criterios geodésicos de Tordesillas y abogará como criterios de delimitación el uso de accidentes geográficos junto con el principio de *uti possidetis*, es decir, el principio de ocupación efectiva del territorio. El Tratado de Madrid será posteriormente revisado por el del Pardo (1761) y el de San Ildefonso (1777) pero conviene resaltar que dejará la frontera del Imperio de Brasil más definida que la del resto de territorios en Suramérica, y asentó en adelante el principio de que la posesión definía el territorio (Sampaio, 2016).

Coincidiendo con las celebraciones de los bicentenarios de las Independencias de las colonias españolas y portuguesas en América Latina, se establecen tres grandes fases históricas en lo que respecta a sus dinámicas regionales. En primer lugar, en el periodo que transcurre desde las independencias hasta la Segunda Guerra Mundial, se prestará atención a la naturaleza de los conflictos que afectan a Suramérica, cómo irrumpen las primeras ideas y proyectos de integración en el continente, y en general, cómo va tomando forma la estructura de seguridad regional. En segundo lugar, se revisará el impacto y las concepciones de seguridad que emanan de la Guerra Fría (1945-1989), la influencia de la revolución cubana (1959) en el ámbito interamericano, así como la institucionalización que se pone en marcha durante esas décadas, tanto en el ámbito económico como de seguridad y defensa. Más adelante, se tendrán en cuenta los cambios estructurales que se asocian a la década de los noventa y el primer lustro de los 2000, hasta la puesta en marcha de UNASUR a finales de los 2000. Y para acabar, se expondrá el último periodo previo al propio objeto de análisis, en el que se diferenciaron entre factores endógenos, exógenos e inmediatos que explican la irrupción de UNASUR y su dimensión de seguridad y defensa.

3.2. De las independencias a la Segunda Guerra Mundial (1810-1939)

Tras la independencia de Estados Unidos del Reino Unido (1776) y con el eco de la Revolución Francesa (1789) se inicia la revuelta de esclavos liderada por Toussaint Louverture que termina con la independencia del país caribeño en 1804. Al calor de las ideas de libertad e igualdad que se difunden en esos años por parte de los filósofos de la Ilustración, y aprovechando la inestabilidad de la Corona española, patente tras la invasión napoleónica, se inician las luchas independentistas a partir de 1808 en las colonias españolas de América Latina. Dos años más tarde, en 1810, los primeros países sudamericanos —Colombia y Venezuela— declaran su independencia⁴⁵, y tras ellos se suceden paulatinamente las del resto de las colonias españolas en el continente, y de Brasil respecto a la monarquía portuguesa (1822).

Entre los factores que explican ese auge de movimientos independentistas se suelen señalar las ideas liberalizadoras de la Ilustración y el fortalecimiento —o agresividad— del control de la metrópolis durante el siglo XVIII. Algunos análisis sobre los fundamentos de las independencias en la región, toman en consideración el factor exógeno como un aspecto clave. Concretamente, las reformas que lleva a cabo la nueva dinastía borbónica que reinaba en la metrópoli española, generó malestar entre la elite criolla por percibirse éstas como una amenaza que reducían —y redujeron— su posición e influencia (Skidmore y Smith, 1996). Benedict Anderson también apunta la importancia que tuvo el temor de las comunidades criollas a la irrupción de movilizaciones políticas de “clase baja”. Es decir, la posibilidad de que se produjeran levantamiento de indios o esclavos negros, como había sucedido en Haití con Toussaint de Louverture, al perder el apoyo de la metrópolis en caso de urgencia debido a la invasión napoleónica. A su vez, para Anderson otro aspecto que conviene no perder de vista es cómo se crea significado a través de un nacionalismo criollo para que las unidades administrativas coloniales pudieran llegar a ser consideradas a través del tiempo como patrias (Anderson, 2007).

En ese sentido, y como cara oculta en ocasiones de los procesos de construcción nacional en todas las latitudes, tampoco conviene perder de vista los conflictos internos que van a destaparse en algunos países de la región, como Argentina o Chile en la Patagonia, con poblaciones indígenas —mapuche, ranquel y tehuelche— asesinadas a gran escala, encarceladas y desplazadas de sus territorios durante ese largo proceso. Los gobiernos recién independizados contaban con unas finanzas endebles, lo que les hacía vulnerables a ser derrocados y se traducía en una autoridad política débil. Por ello, las luchas entre el poder local y el central fue un tema fundamental en la vida política de las naciones ya independizadas (Skidmore y Smith, 1996).

⁴⁵ Se suele conmemorar la independencia de Ecuador tomando 1809 como año de referencia ya que se celebró la primera Junta de Gobierno Autónoma, si bien se considera Venezuela como el primer país latinoamericano que se independiza de metrópolis española.

Conforme las distintas colonias del continente van adquiriendo la independencia⁴⁶, y sin muchos años de margen, brotan los primeros conflictos de fronteras entre las nuevas repúblicas, generados por unas delimitaciones de la administración colonial hispánica que no estaban claramente definidas pero que se asumieron como la base principal. Lejos de las fronteras trazadas con escuadra y cartabón sobre un mapa que caracterizó otras regiones⁴⁷, los límites territoriales establecidos por el imperio español, fundamento de las nuevas fronteras. Si bien, a diferencia de la metrópolis, para las repúblicas independientes la determinación de sus fronteras fue un aspecto esencial y tuvieron que lidiar con complicaciones como la imprecisión de los mapas de la época, las superposiciones entre las fronteras de las instituciones religiosas, militares y administrativas de la Corona española, las multiplicaciones de nomenclaturas de lugares, así como la complejidad de los accidentes naturales que podía ser utilizados como hitos. Respecto a esta última dificultad, pueden ilustrarse algunas de las complicaciones al recordar que la Cordillera de los Andes no había sido nunca transitada por los seres humanos en algunos de sus puntos, o los cambios de curso de algunos de los ríos que representaban la frontera entre dos países (Heredia, 2006).

A diferencia de otras regiones, tras los conflictos interestatales en esta región generados por diferendos limítrofes, las partes verán ampliado o reducido su territorio pero ningún país dejará de existir en la región fruto de dichos conflictos⁴⁸. En ese sentido, el respeto del principio *uti possidetis juris* es una idea clave que se propaga por la región en ese momento y tendrá importantes repercusiones tanto en la propia región como en los procesos de descolonización posteriores en África. A diferencia del principio de *uti possidetis de facto* que se asemeja a la idea europea de ocupación efectiva del territorio, el *uti possidetis juris* establece que las fronteras de las administraciones coloniales —correspondientes al año 1910 en el caso suramericano—, se asumían como las fronteras de los nuevos Estados independientes. Más adelante, pese a recurrir nuevamente a límites arcifinios, lejos de facilitar su demarcación, la complejizaran más.

En todo caso, el principio *uti possidetis juris* explica que los conflictos limítrofes hayan sido escasos en comparación con otras regiones, como Europa. Esto ha proporcionado argumentos de naturaleza jurídica sobre los que sustentar reclamaciones territoriales, facilitando con ello el recurso al arreglo de controversias por vía judicial, lo que a la postre se ha convertido en otra característica de la región en sus relaciones de vecindad. En ese sentido, no deja de ser revelador que tribunales

⁴⁶ El virreinato de Nueva Granada pasó a ser Colombia, el virreinato de Lima, Perú; el virreinato del Río de la Plata se desmembraría en Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia; la Capitanía General de Venezuela, en el país con el mismo nombre; al igual que la Capitanía de Chile; y la Presidencia de Quito, en Ecuador.

⁴⁷ Como por ejemplo en África con el reparto que se produjo durante la conferencia de Berlín; o los mandatos posteriores a la desaparición del Imperio Otomano tras la Iª Guerra Mundial, entre Francia y el Reino Unido.

⁴⁸ En el caso de la Guerra de la Triple Alianza, Argentina propuso a Brasil repartirse el territorio paraguayo entre ambos países. Sin embargo, tal y como ya habían hecho con el caso uruguayo, Brasil optó más bien por mantener un “país tapón” (*buffer*) entre su territorio y Argentina.

internacionales, como el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), hayan aceptado los documentos de la época colonial como elemento de prueba para ese tipo de litigios. Entre los conflictos de esta primera etapa se pueden destacar, por ejemplo, la Guerra Cisplatina (1825-1828) entre Argentina⁴⁹ y el Imperio de Brasil; la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) entre la coalición conformada por Argentina, Uruguay y el Imperio de Brasil contra Paraguay; la Guerra del Pacífico entre la alianza de Perú y Bolivia contra Chile (1879-1883) o la Guerra del Chaco (1932-33) entre Paraguay y Bolivia. Estas diferencias van a involucrar en muchos casos a países “colchón” (*buffer*) como Bolivia, Ecuador, Paraguay o Uruguay; y van a generar algunas rivalidades que todavía hoy están presentes en algunos imaginarios o que sirven como discursos legitimadores. En todo caso, en ese momento el 77% de los presupuestos de los gobiernos recién independizados se dedicará a prepararse —o defenderse— frente a conflictos con países vecinos, lo que limitará la disponibilidad de recursos para un desarrollo económico adecuado (Bértola y Ocampo, 2010; Kacowicz y Mares, 2015). En particular, los conflictos en este periodo, tuvieron consecuencias devastadoras para Bolivia y Paraguay —en una coyuntura en la que disfrutaban de una estabilidad doméstica y un incipiente progreso económico—, al sufrir importantes pérdidas de territorio y sus respectivas salidas al mar, lo que explica en parte su estatus de países más pobres del continente suramericano.

Además de estos conflictos interestatales que fracturan la región, adquirida la independencia empiezan a emerger también proyectos unionistas en la región bajo el liderazgo de las elites criollas, siendo el más destacado el proyecto abanderado por Simón Bolívar⁵⁰. Teniendo en cuenta las debilidades relativas de los nuevos países, el prócer de la Gran Colombia —conocido popularmente como “el Libertador”— pretende establecer la seguridad colectiva como fórmula de defensa común contra posibles injerencias procedentes de los propios países de la región o de las potencias extrarregionales. En base a principios como la solidaridad de todos los países latinoamericanos o la igualdad de todos ellos, se mostraba el rechazo claro al imperialismo de las potencias europeas, representado en el Concierto Europeo que surge del Congreso de Viena⁵¹. Como afirma Demetrio Boersner: *el pensamiento bolivariano rechazaba las hegemonías; para él, los pueblos hispanoamericanos debían*

⁴⁹ En ese momento Argentina todavía estaba unida a lo que posteriormente se llamaría Uruguay, conformando por aquel entonces las Provincias Unidas de La Plata. Una vez se separan ambos países —con la notable influencia del Reino Unido, interesada en que un solo país no controlara las dos orillas del Río de la Plata—, no se alterará en adelante la configuración de países que conforman la región suramericana.

⁵⁰ Tal y como plantea Pope Atkins, aunque hubo otros líderes que propiciaron una cooperación permanente entre los Estados recién emancipados de la metrópoli española, Bolívar fue el más activo exponente de la solidaridad hispanoamericana por ser el que más insistió en llevar a cabo la teoría a la práctica. En la “carta de Jamaica” con la que a partir de uno de sus fragmentos se inicia este capítulo, fue donde este expuso por primera vez su teoría sobre la unión de los Estados americanos, en la que por aquel entonces contemplaba tres federaciones. Once años después, en 1826, Bolívar propuso ya la unificación total de la América Hispana (Pope Atkins, 1991).

⁵¹ Tres años después del Congreso de Viena, durante el Congreso de Aquisgrán (1818) se da el compromiso de las potencias conservadoras europeas de restablecer las colonias españolas. No obstante, el Reino Unido frenará esas tentativas porque estaban en juego sus intereses económicos en la región latinoamericana.

adoptar mecanismo multilaterales para que, unidos y en perfecta igualdad de condiciones, garantizaran su seguridad y su progreso (Boersner, 2004:79).

Desde 1821, Simón Bolívar se moviliza para reunir en un Congreso a las Repúblicas libres y sentar así las bases de una “Hispanoamérica” unida y solidaria. Su idea inicial es celebrar un Congreso latinoamericano, republicano y abolicionista. A pesar de ello, se invitó a Estados Unidos —esclavista y, para Bolívar, una amenaza para la región vista su tendencia expansionista— y a Brasil —esclavista y monárquico. Sin embargo, ninguno de estos dos países participó en el Congreso Anfictiónico de Panamá⁵² que se celebró el 22 de junio de 1826 con los puntos siguientes a debate: (i) la alianza y confederación perpetua de los Estados americanos; (ii) las delimitaciones territoriales sobre la base del *uti possidetis* (iii) el respeto a la soberanía de las Repúblicas libres y (iv) el principio de no intervención.

Tras las tres semanas en las que se desarrolló el Congreso Anfictiónico de Panamá, los representantes de los cuatro países participantes —Gran Colombia, Perú, México y la Federación Centroamericana⁵³— suscribieron el 15 de julio de 1826 el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, acordando una seguridad colectiva de cara a posibles conflictos bélicos por parte de alguno de sus signatarios⁵⁴. En relación a lo acordado en el Congreso de Panamá, cabe precisar que *el objeto del tratado sería sostener y defender la soberanía e independencia de las partes, mantener la paz y auxiliarse mutuamente en caso de agresión. En caso de guerra común contra un agresor, cada signatario otorgaría libre tránsito por su territorio a las tropas de los países aliados, y el gobierno transitante pagaría los gastos ocasionados: lo mismo se aplicaría al paso de barcos por los puertos y las aguas territoriales de las partes colaborarían, igualmente, para desarrollar conjuntamente su comercio y bienestar mutuos* (Boersner, 2004: 81). Esta confederación tuvo escaso recorrido ya que, a pesar de que se había establecido una frecuencia de dos años para la celebración de encuentros, tuvieron que pasar veinte años, con motivo de la guerra entre México y Estados Unidos (1848), para que se volvieran a reunir las partes. La interpretación más extendida es que el aumento de los nacionalismos en la región, la conducta neocolonial del Reino Unido como factor de disgregación y el carácter defensivo del acuerdo explican en gran medida el carácter efímero de la iniciativa.

⁵² Paraguay fue el único país que fue invitado. El resto —Brasil, Las Provincias Unidas del Río de la Plata, Chile y Argentina— no asistieron por diversos motivos. Estados Unidos, tras un largo debate interno, envió dos representantes a pesar de las oposiciones de los estados del Sur pero, si uno de ellos falleció durante el trayecto, el otro llegó cuando el Congreso ya estaba concluyendo.

⁵³ Huelga subrayar que esta Federación, las provincias unidas de Centroamérica, hasta su desaparición en 1840-42 en la que se fragmentó en las actuales cinco repúblicas centroamericanas, es el único ejemplo de unionismo en América Latina hasta la fecha. Aquí el prócer que abanderó la causa no fue Bolívar, sino Francisco Morazán, líder federalista y liberal (Vázquez, 2012).

⁵⁴ El acuerdo que establece una “Unión hispanoamericana” comprende: (i) derechos recíprocos de ciudadanía, (ii) preservar la paz entre sus ciudadanos y la resolución pacífica de las controversias, (iii) un pacto de defensa mutua, (iv) promover la institucionalización del principio de no intervención, (v) concertación de las políticas exteriores, (vi) la renuncia a la trata de esclavos y (vii) la celebración de Congresos cada dos años en tiempo de paz y, como mínimo, una vez al año en tiempos de guerra.

Por lo tanto, no se puede entender el Congreso de Panamá sino como movimiento multilateral “defensivo” frente a la posible injerencia externa, y concretamente, el temor a una recolonización de la América hispana, tras el fin del trienio liberal y la intervención francesa en España. Además de este encuentro, como apunta Pope Atkins se celebraron otros tres congresos en años posteriores –el Americano (1847-1848), Continental (1856) y la IIª Conferencia de Lima (1864-1865)–, con el mismo espíritu de fondo: “el miedo al mundo exterior” (Pope Atkins, 1991:240). Como se observa en la tabla nº 8, todos ellos contaron con una preeminencia de países suramericanos, quienes albergaron los cuatro encuentros –nótese que Panamá en ese periodo, era una provincia colombiana– y el grueso de los participantes, o incluso la participación al completo (como en el caso del congreso Americano y el Continental) tenía como origen el territorio suramericano. En cualquier caso, los países que asistieron fueron una minoría, y de los distintos acuerdos que se firmaron en esos encuentros sólo se ratificó uno, la convención consular aprobada en el Congreso Americano de Lima (Pope Atkins, 1991).

Tabla nº 8.: Los congresos hispanoamericanos del siglo XIX

<i>Congreso</i>	<i>Fecha</i>	<i>Lugar</i>	<i>Participantes</i>
Panamá	22 de junio -15 de julio de 1826	Panamá	Colombia, Perú, México y Federación Centroamericana
Americano	11 de diciembre 1847 al 1 de marzo de 1848	Lima	Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú
Continental	15 de septiembre de 1856	Santiago	Chile, Ecuador y Perú
IIª conferencia de Lima	14 de noviembre de 1864 – 13 de marzo de 1865	Lima	Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela

Fuente: Pope Atkins (1991)
Elaboración propia

El unionismo “hispanoamericano”, de carácter eminentemente defensivo, poco a poco se va evaporando hasta su desaparición en el último tercio del siglo XIX. Cuando los peligros exteriores parecían superados, la unidad desaparecía, lo que mostró asimismo su naturaleza reactiva. Entre los factores que explican sus limitaciones y estancamiento, se señalan por distintos historiadores las sospechas entre países, la indiferencia recíproca, las propias disputas territoriales y los movimientos separatistas dentro de las naciones que van agudizándose (Pope Atkins, 1991; Skidmore y Smith, 1996).

Frente a la misma amenaza, esto es, la posible reconquista de los países latinoamericanos por parte de la Santa Alianza, surgió a la par del proyecto bolivariano otra iniciativa impulsada por Estados Unidos, de corte más doctrinaria y propagandística, calificada como «Doctrina Monroe». Un año después de la reunión convocada por Bolívar, en 1822, Estados Unidos ya había reconocido a los nuevos

países latinoamericanos. Sin embargo, a través de esta doctrina no solo se reconocerán a estas repúblicas emergentes en el continente sino que, de acuerdo con ella, el país norteamericano asume de forma unilateral –y paternalista– el rol de protector del hemisferio. Detrás de esta doctrina existirá un interés por limitar la influencia extrarregional en las Américas, a partir dos ideas concomitantes: la doctrina de las “dos esferas” y la noción de “hemisferio occidental”. En ambas se aboga por una relación especial entre Estados-Unidos y los países latinoamericanos, ya que ambos representan una moral superior y antagónica al Viejo Mundo, a quien se le atribuye rasgos viles y autoritarios (Pope Atkins, 1991).

Consciente de sus limitaciones a la hora de poder responder eficazmente a este nuevo desafío, Estados Unidos decide presentarse como el defensor de la independencia y el protector de las nuevas naciones emergentes para ganarse su confianza y con ello desplazar la influencia del Reino Unido en la región⁵⁵. Este último país, movido por sus intereses comerciales, tuvo un protagonismo determinante para que la Santa Alianza no movilizara tropas en el espacio latinoamericano, evitando con ello la reimposición del monopolio español del periodo colonial (Skidmore y Smith, 1996). Así, tras el discurso del Presidente estadounidense, se publicó el Memorando Polignac⁵⁶ con el cual se dejaba patente la labor realizada por parte del Reino Unido a la hora de frenar cualquier intento de apoyo a España en la recuperación de las colonias, y paralizar cualquier impulso bélico de la Santa Alianza en Latinoamérica. Más allá del efecto inmediato de la Doctrina Monroe, su importancia histórica trasciende este periodo ya que será objeto de reinterpretaciones posteriores por parte de diferentes administraciones estadounidenses en aras de justificar sus injerencias en la región, y alguna inhibición, en cambio, cuando se esperaba su protección por parte de algún país latinoamericano.

Tras la Guerra de Secesión (1861-1865) y la frustrante experiencia en la mediación de la Segunda Guerra del Pacífico, Estados Unidos se decide a participar activamente en los asuntos políticos de la región⁵⁷. Este momento coincidirá con la paralización de los intentos de integración de las antiguas colonias de habla hispana, inaugurándose con ello la característica relación de amor-odio entre los países de la región respecto a la integración y el nacionalismo (Atkins, 1991). En esta nueva etapa

⁵⁵ Cumpliendo con la “doctrina de los dos hemisferios” que pretendía la no intromisión recíproca entre los asuntos de las Américas y Europa, pese a las pretensiones iniciales del Presidente Monroe y algunos de sus asesores, se frenó la inclusión en el discurso de cualquier referencia a la Guerra de independencia de Grecia.

⁵⁶ En este documento consta la mediación de la *Foreign Office* con sus contrapartes francesas y el compromiso de estas últimas de no intervenir en América Latina. En relación a ello, cabe precisar que Francia tiene una cuota elevada de poder en el Concierto Europeo de la época —demostrada en su actuación en la contrarrevolución de España—, y como los intereses económicos del Reino Unido en América Latina son el factor determinante a la hora de comprender la postura británica.

⁵⁷ El origen Segunda Guerra del Pacífico (1879-1883) fue una elevación por parte del gobierno boliviano de la tributación a las exportaciones de la Compañía de Nitratos de Antofagasta, afectando a intereses chilenos y británicos. Tras cuatro años de guerra con, por un lado, la alianza entre Perú y Bolivia, y por otro Chile con apoyo británico, Bolivia solicitó la tregua y en el Tratado de Ancón entregó todo el litoral boliviano a Chile, perdiendo así su acceso al mar. Para EEUU, tras rechazar las partes su mediación en el conflicto y desde una óptica de juego de suma cero con el Reino Unido, este suceso supuso un duro revés para sus intereses, confirmándose así la necesidad de que el país se comprometiera más en la región.

la industria estadounidense va a invertir cada vez más en América Latina, y este país pasará a ser el primer socio comercial de la región después de la Iª Guerra Mundial (Bértola y Ocampo, 2010). Pronto desplazará a Francia y progresivamente al Reino Unido, y se observará como Centroamérica y el Caribe son en ese momento sus zonas de influencia directa. Los logros materiales de este país derivaran en unos sentimientos que resaltan la idea de excepcionalismo de esa nación y la concepción de pueblo elegido, conformándose de este modo la doctrina del “Destino Manifiesto” que acentúa las pretensiones imperialistas de la potencia norteamericana.

Así, teniendo en cuenta las nuevas capacidades económicas del país, la experiencia de la Segunda Guerra del Pacífico y las nuevas ideas que circulan en los imaginarios de la época, se explica que el 2 de Octubre de 1889 Estados Unidos acogiera en Washington la primera Conferencia Internacional de Estados Americanos. Aunque los objetivos perseguidos por el país anfitrión eran la aprobación de una unión aduanera hemisférica que excluyera a las potencias europeas, tratando de que América Latina fuera un espacio abierto a la expansión económica de Estados Unidos; y, por otro lado, el establecimiento de un sistema de arbitraje obligatorio que impidiera evitar la intervención europea, como ocurrió con la Guerra del Pacífico, ninguno de ellos consiguió el respaldo del resto de países invitados a la Conferencia⁵⁸. En este evento se terminó aprobando la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas (UIRA) cuyo mandato era la recopilación de información económica y técnica para su posterior divulgación, y un conjunto de recomendaciones entre las que cabe destacar la preferencia regional por una solución pacífica de los conflictos políticos de carácter interestatal (Boersner, 2004). Poco a poco, la UIRA fue asumiendo funciones políticas y, en la IV Conferencia Interamericana de Buenos Aires (1910) se modificó su nombre, pasándose a denominar “Unión Panamericana”. Hasta la Segunda Guerra Mundial se llevarán a cabo ocho Conferencias Interamericanas —la última de ellas en 1938 en Perú—, y distintas Conferencias Extraordinarias y Reuniones de Consulta de Cancilleres Americanos.

La progresiva consolidación del imperialismo norteamericano, desde 1880 hasta los años treinta del siglo XX, se lleva a cabo sin una organización multilateral de Estados americanos que sirviera a sus intereses hegemónicos sobre el hemisferio. Sin embargo, la ausencia de este instrumento no impedirá que la diplomacia estadounidense trate de amparar sus intervenciones, como en el caso de Cuba con la Enmienda Platt⁵⁹, y reinterpretar la Doctrina Monroe en función de sus intereses políticos y en claro apoyo de sus corporaciones en la región. Si el Corolario Roosevelt redefine la doctrina Monroe como un instrumento preventivo e intervencionista en caso de desorden político o financiero, aplicándose en la intervención estadounidense en República Dominicana en 1905; la doctrina Taft de “diplomacia del dólar” amplía la noción, justificando la intervención en los casos en los que se establezca influencia

⁵⁸ Además de Estados Unidos, los países asistentes fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁵⁹ Después de la Guerra de Cuba en la que Estados Unidos declara la guerra a España, las tropas estadounidenses abandonan Cuba después de incluir en el tratado cubano-estadounidense la Enmienda Platt. En ella, se establece el derecho a intervenir por parte de EEUU en los asuntos internos de Cuba cada vez que, unilateralmente, estime oportuno preservar el “orden” y la “independencia” de esta isla.

económica por parte de sectores privados extracontinentales; empleándose así en injerencias en Honduras (1909), Nicaragua (1909), Haití (1910) y México (1912). Hasta los años 30 se registrará una tensión entre la doctrina Monroe, caracterizada por una política unilateral por parte de Estados Unidos que justificaba las intervenciones en la región, y la idea de panamericanismo que se asocia con principios como el de igualdad y cooperación entre los Estados de las Américas (Pope Atkins, 1992).

Mientras se va fraguando el auge de Estados Unidos y su posición hegemónica en la región, se van a dar dos episodios en la diplomacia suramericana que conviene tener presentes de este periodo. Por un lado se contribuirá al derecho internacional — con su preferencia por vías multilaterales (defensivas), como una de las señas de identidad de la región— al responder a las presiones y el uso de la fuerza de las potencias externas con instrumentos de carácter jurídico al plantear la Doctrina Calvo y la Doctrina Drago. Una y otra, además, desarrollaban y fortalecían los principios de soberanía, igualdad entre Estados, y no injerencia en asuntos internos ya arraigados en la región en ese momento. La primera doctrina, planteada en la segunda mitad del siglo XIX por el diplomático uruguayo Carlos Calvo, establece que quienes viven en un país extranjero deben realizar sus reclamos y demandas sometiéndose a la jurisdicción de los tribunales internos, evitando recurrir a las presiones diplomáticas o intervenciones armadas de su propio Estado o gobierno.

Inspirada en esta, en el caso de la doctrina Drago se añade además el agravante de la conducta de Estados Unidos como *hegemon* protector. Este país se inhibió en el recurso a la Doctrina Monroe para defender a Venezuela en 1902 cuando sufrió un bloque naval por parte de Reino Unido, Alemania e Italia por un impago de una deuda a corporaciones de esos tres países europeos. El país norteamericano planteó que no recurriría a la Doctrina Monroe para defender a ningún estado americano que sufriese ataques bélicos como respuesta a la negativa de pagar sus deudas a terceros, dejando claro —en ese momento— que esta doctrina sólo se aplicaba cuando dicho país sufriese ataques de potencias europeas motivadas por la intención de recuperar territorios americanos y colonizarlos. Así surge la doctrina Drago como una protesta por parte del que fuera Canciller argentino en ese periodo, Luis María Drago, quien sostuvo que ningún Estado tenía derecho de exigir, mediante el uso de las armas o la coacción, el pago de una deuda, fuera ésta privada o pública.

Los corolarios Roosevelt y la doctrina Taft, pueden verse como ejemplos paradigmáticos de la política del Gran Garrote ("*Big Stick*") y la "diplomacia del dólar", respectivamente, que tuvo Estados Unidos hacia América Latina, en especial hacia el Caribe y Centroamérica. Y a pesar de que se atribuye un cambio a la llegada del presidente Woodrow Wilson a la presidencia del país, éste sólo cambió la *doxa* —con la utilización de la democracia como argumento intervencionista— pero no la *praxis* de la política exterior de Estados Unidos en la región (Buzan y Wæver, 2003). Habrá que esperar a la posterior crisis de los años treinta y la "política del buen vecino" de Franklin Delano Roosevelt que se abre paso a partir de la Convención de Montevideo (1932)⁶⁰ para que, paulatinamente, se vaya fraguando un giro en el comportamiento de

⁶⁰ Oficialmente la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados se firmó en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, en el marco de la Séptima Conferencia

la potencia estadounidense en América Latina, con una dimensión económica que va ganando mayor protagonismo frente a unas intervenciones e injerencias externas que se irán minimizando, al menos de forma visible en Suramérica (Buzan y Wæver, 2003). Así, la “política del buen vecino” se presentará como *una actitud de mayor respeto a la soberanía de los países latinoamericanos* [por parte de EEUU] y *un intento de desvincular un tanto las iniciativas diplomáticas estadounidenses de los intereses de los inversionistas*. (Boersner, 2004:168).

A la postre las conferencias panamericanas fueron el lugar en el que los países latinoamericanos reivindicaron, y lograron, afirmar el principio de no intervención en los asuntos internos del Estado. Aparte de las doctrinas Drago y Calvo, ya mencionadas, conviene no perder de vista la Doctrina Estrada⁶¹; la Convención de Montevideo, y la Conferencia de Buenos Aires de 1936⁶², que aprobó una importante Protocolo sobre no Intervención, que fue posible en el marco de la política de Buena Vecindad de Roosevelt y la creciente preocupación de EEUU por el ascenso del fascismo

Un episodio suramericano que no se puede obviar de este periodo, es el llamado “Pacto ABC” que se aprueba en 1915. Tras unos años en los que el Cono Sur coquetea con carreras armamentísticas entre Argentina, Brasil y Chile, el Barón de Río Branco, canciller brasileño de 1902 a 1912, promueve a principios de siglo una alianza entre esos tres países para buscar un equilibrio en la región que pusiera coto a las veleidades hegemónicas argentinas y frenar cualquier tipo de colaboración con insurrecciones en países limítrofes, en especial se busca garantizar la neutralidad de Argentina ante una posible conflicto con Perú. El propio Río Branco no verá con vida como se materializa ese pacto, ya que hubo que esperar a dos sucesos que tendrán lugar entre 1914 y 1915 para terminar de rematar el proyecto de entente (Aranda y Pávez, 2016).

Internacional de los Estados Americanos. Inaugurando la política “de buena vecindad”, el presidente F.D. Roosevelt corroboró la oposición a las intervenciones de su país en América Latina.

⁶¹ Esta doctrina acuñada por el canciller mexicano que le dio nombre, plantea lo siguiente: “El gobierno de México no otorga reconocimiento porque considera que esta práctica es denigrante, ya que además de herir la soberanía de las otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores pueden ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes, de hecho, asumen una actitud de crítica al decidir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. El gobierno mexicano sólo se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, sin calificar precipitadamente, ni a posterior, el derecho de las naciones para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”. Así, como plantea Rodrigo Borja, se sostuvo que cada pueblo tiene el derecho de establecer su propio gobierno y de cambiarlo libremente y que, en consecuencia, él no necesita el reconocimiento de los demás para cobrar plena validez jurídica, reconocimiento que, de otro lado, implicaría una indebida intervención de un Estado en los asuntos internos de otro. (Borja, 2012).

⁶² Teniendo en cuenta el contexto europeo en el que el totalitarismo está en auge, EEUU convoca a los países latinoamericanos para consensuar una neutralidad en caso de que lo sucedido en el “Viejo continente” derivara en un nuevo conflicto bélico, como así sucedió. En ese momento, los países latinoamericanos aprovecharon el encuentro para insistir en su demanda respecto a la no intervención de este país en la región, lográndose incluso la firma de un protocolo adicional, sin reservas por parte de Estados-Unidos.

Por un lado, el precedente que sentará la Iª Guerra Mundial al ver la deriva que tiene una carrera armamentística entre países sumado a alianzas secretas. Y por otra, la mediación que llevarán a cabo estos tres países suramericanos durante el conflicto entre México y Estados Unidos⁶³. Esta mediación sentó precedente de las soluciones pacíficas en Latinoamérica y mostró el potencial de actuar a través de una unidad de acción. El “Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje entre Argentina, Brasil y Chile” se firmó en Buenos Aires el 25 de mayo de 1915 con un formato estándar y aunque no se llegó a ratificar, su espíritu no fracasó. Este pacto fue visto con reticencias por parte de algunos países de la región, como Bolivia y Uruguay, y contó en ese periodo con el aval y apoyo de Estados Unidos (Aranda y Pavez, 2016)

Se observa así como en esta etapa que transcurre desde principios del XIX hasta mediados del XX, se constata ya en el ámbito de las ideas una tensión entre las los proyectos de unionismo en la región y el nacionalismo que se impulsará por parte de la élite criolla para consolidar los países recientemente independizados, y como respuesta a las injerencias externas de potencias extrarregionales, en un primer momento europeas y posteriormente de Estados Unidos. Respecto a las capacidades materiales de los países latinoamericanos, conviene tener en cuenta cómo la defensa del territorio va absorber cuantiosos recursos volcados en la protección de unos territorios y unas fronteras difusas. Huelga señalar también como en esta primera etapa cristalizan ya unos principios que van a quedar arraigados en la región, como el de soberanía nacional, no injerencia en asuntos internos, o respeto de la legalidad internacional, llegando incluso a hacer aportaciones a través de doctrinas, como la Calvo, Dragó o Estrada.

⁶³ El 24 de abril de 1914 los países del ABC ofrecen mediación para evitar la guerra, lo que fue aceptado y reconocido posteriormente por el Secretario de Estado Bryan. Así, la labor del ABC permitió que el presidente mexicano, Huerta, tuviera una salida digna y que Estados Unidos pudiera salir de una situación conflictiva que él mismo había generado (Aranda y Pavez, 2016).

3.3. El sistema hemisférico de la guerra fría y el “viejo regionalismo” (1939-1989)

Respecto a este periodo que integra medio siglo XX, se pueden constatar dos etapas diferenciadas que se corresponden, por un lado, con la puesta en marcha del sistema interamericano y su “época dorada”, en la que los países latinoamericanos aceptaron esa plasmación de poder estructural por parte de Estados Unidos, y las lógicas que se derivaban de ello de forma acrítica. Y por otro lado, a partir de la revolución cubana como hito que permite diferenciar el cambio de rumbo que se constata en la región, incrementándose la desaprobación hacia el funcionamiento del sistema interamericano, e incluso —fruto de hechos y omisiones de Estados Unidos que se expondrán— una mayor voluntad por reformar la institucionalidad interamericana, e incluso, más adelante, explorar otras vías al margen de esta.

3.3.1. La activación del sistema interamericano y su “época dorada”

Durante la Segunda Guerra Mundial, como efecto directo de la guerra sobre los flujos de comercio internacional, los países latinoamericanos vivieron una oportunidad para dar un impulso a la promoción de un conjunto de actividades manufactureras, dando con ello respuesta a la demanda de los países implicados en el conflicto, en especial los europeos y Estados Unidos. Con este “tercer gran choque externo” que sacudió la región en menos de veinticinco años, tras la primera Gran Guerra y la crisis del 29, se dio un espaldarazo que permitió iniciar una transición del modelo productivo que había caracterizado a los países suramericanos. En esa coyuntura empiezan unos esfuerzos por reconducir las economías de un patrón de exportación de materias primas a modelos de crecimiento hacia adentro —o desde dentro, según Osvaldo Sunkel— que impulsan la industrialización manufacturera de la región, y que Bértola y Ocampo califican de “industrialización dirigida por el Estado”, en lugar de “industrialización por sustitución de importaciones”, como suele ser habitual. Y aunque visto con cierta perspectiva histórica pueda parecer paradójico, como forma de buscar el apoyo latinoamericano durante la contienda bélica, fue Estados Unidos quien ayudó a poner en marcha un Estado intervencionista latinoamericano, financiando algunas iniciativas en ese momento por medio de su Banco de Exportaciones e Importaciones (Bértola y Ocampo, 2010).

Tras el ataque a la base estadounidense de Pearl Harbour (1941), Washington convocó a los países americanos para discutir la posición ante la agresión. En la reunión, celebrada en Río de Janeiro en 1942, se decidió crear la Junta Interamericana de Defensa (JID) y una Comisión Asesora para la Defensa Pública. Asimismo, se recomendó que los países rompieran las relaciones diplomáticas y económicas con el bloque del Eje conformado por Alemania, Italia y Japón. Uno a uno los países de la región siguieron la recomendación y, dando un paso más, muchos declararon la guerra e incluso, en el caso de Brasil, llegaron a enviar tropas al frente. Sin embargo, otros países con fuerte representación de descendientes alemanes e

italianos, en especial Argentina, no mostraron su rechazo al bloque totalitario hasta bien avanzada la contienda, manteniendo ciertas afinidades veladas durante un periodo (Boersner, 2004). El hecho que fuera el FBI —encargado de la seguridad interna— y no la CIA o la inteligencia militar quienes llevaran a cabo la labor de supervisión del colaboracionismo con los países del Eje en los diferentes países del Cono Sur es significativo de cómo EEUU percibe el hemisferio como un espacio que debía tutelar en materia de seguridad y, en última instancia, como extensión natural de su propio territorio (Benito, 2015).

Acabada la Segunda Guerra Mundial se dio un paso significativo en las relaciones de los países suramericanos, centroamericanos y caribeños con Estados Unidos ya que en estos primeros años de posguerra, con el “telón de acero” a punto de caer en Europa y vislumbrándose la pugna entre este país y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se consagra la institucionalización del sistema interamericano. En 1945, durante la Conferencia Interamericana sobre los problemas de la guerra y la paz, celebrada en Chapultepec (México), se sientan las bases para la aprobación, dos años más tarde, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y, un año después, la aprobación de la Carta de Bogotá, con la que toma forma la Organización de Estados Americanos (OEA), y en la que se integrará años más tarde la propia JID. Al mismo tiempo que se creaba esta organización de carácter panamericano, se adoptó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (también llamado Pacto de Bogotá), en el que recogiendo el acervo ya presente en la región y sintetizándolo en un único texto se establecen los medios para resolver los conflictos que se susciten entre los países del hemisferio: buenos oficios y mediación, investigación y conciliación, el arbitraje y, en último lugar, el recurso a la Corte Internacional de Justicia (Gaviria, 2004).

Demetrio Boersner identifica cuatro principios jurídicos esenciales en los que se basaban el TIAR y la OEA: (i) no intervención; (ii) la igualdad jurídica de los Estados; (iii) el arreglo pacífico de las diferencias y (iv) la defensa colectiva contra agresiones. Mientras los dos primeros principios implican la defensa de la soberanía de los Estados; los otros dos enfatizan la cooperación entre ellos. En ciertos momentos, esas dos ideas se vuelven contradictorias en la práctica. En todo caso, como plantea el mismo historiador, las dos últimas podían ser manejadas por la potencia hegemónica (Boersner, 2004:187).

Durante muchos años, tal y como señala Pastor Ridruejo (2003) parafraseando a Remiro Brotons, la igualdad formal en la OEA escondía una hegemonía *de facto* que supeditaba el funcionamiento de la organización a los intereses de EEUU. Además, en esa misma línea, el propio Pastor Ridruejo señala:

La existencia entre los miembros de un Estado “hegemón” – los Estados Unidos de América- marcaba implacablemente y de manera profunda las actividades de la OEA porque, aunque imperase en ella el principio de la igualdad formal de los Estados, la superioridad real del socio más poderoso comportaba la consecuencia política de que la Organización actuase en beneficio de sus intereses y en perjuicio de los intereses de la mayoría (Pastor, 2003:785).

Como señala M. Benito (2015) el TIAR supuso una división del trabajo entre Estados Unidos y los países latinoamericanos y caribeños consistente en que el primero se ocupaba de la defensa del continente frente a amenazas externas, mientras los segundos se ocupaban de la estabilidad interna. Paradójicamente, en las más de cuatro décadas de Guerra Fría, más allá de los discursos en pro de la democracia, EEUU buscó sobre todo lograr esa estabilidad en la región, siempre en clave de su propia seguridad nacional que en ese momento tenía a la propagación del comunismo como su principal “enemigo”. Como apunta Lesley Gill (2005), la lucha contra los “comunistas” era una categoría enormemente elástica que podía acomodar cualquier crítica al *status quo*.

De este modo, el sistema interamericano institucionalizado le permitió en repetidas ocasiones legitimar las decisiones que servían a sus intereses de política exterior y seguridad nacional. Esa política implicó, entre otras medidas, el apoyo a golpes de Estado, como el de Pinochet en Chile (1973), y a las otras dictaduras militares en el Cono Sur, todas ellas con un largo historial de represión y asesinatos que todavía hoy siguen en muchos casos impunes. La persecución, detención y eliminación de opositores, con dispositivos como el Plan Cóndor⁶⁴, traspasó fronteras y actuó como vínculo de cooperación entre las dictaduras suramericanas, conformando así un operativo de represión transnacional y extraterritorial (Martínez P. y P. Rubio, 2017). También la expulsión de Cuba de la OEA fue otro ejemplo paradigmático de cómo la organización tenía un carácter instrumental para Estados Unidos, llegando a afirmarse en la resolución en la que se aprobó lo siguiente:

La adhesión al marxismo-leninismo es incompatible con el sistema interamericano y que el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista rompía la unidad y solidaridad continental; que el gobierno de Cuba, identificado con el marxismo-leninismo, es incompatible con los principios y objetivos del sistema interamericano y que esta incompatibilidad excluye al gobierno cubano de participar en el sistema interamericano (OEA, 1962).

Asimismo, y como muestra fehaciente de la complicidad de la OEA en ese mismo periodo, durante la 64ª Asamblea General de la OEA celebrada en junio de 2016 en Santo Domingo (República Dominicana), la propia organización aprobó una declaración de desagravio al país anfitrión por avalar una intervención militar de Estados Unidos durante la Revolución de abril de 1965 (OEA, 2016).

Como exponen Buzan y Wæver (2003), se observa así que a nivel doméstico se reproducen los alineamientos según el patrón de la Guerra Fría, convirtiéndose en el enemigo interno los colectivos organizados de izquierdas y las guerrillas. Es decir, las líneas de fractura del conflicto bipolar se securitizaron en el ámbito interno. Así,

⁶⁴ Se entiende por “Operación Cóndor” o “Plan Cóndor” al plan de coordinación de acciones y mutuo apoyo entre las cúpulas de las dictaduras suramericanas que se pone en marcha a partir de 1975 y hasta los ochenta, en el que están involucrados entre otros Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y, puntualmente, Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador— con la implicación probada de Estados Unidos.

entre populismos, dictaduras y movimientos revolucionarios, la época registra más fallecidos y desaparecidos que todo el periodo transcurrido desde las independencias, con el periodo de “La Violencia” en Colombia (1948-58)⁶⁵ o las guerras civiles en Centroamérica durante los ochenta como dos de los episodios más funestos. Pocos años después de los primeros de los sangrientos episodios de la historia colombiana, se inicia un conflicto armado entre el Gobierno y grupos guerrilleros que todavía hoy sigue sin resolverse⁶⁶. Sin perder de vista la asimetría entre las capacidades de Estados Unidos respecto al resto de países de la región, es interesante la apreciación de Benito al señalar que los propios países latinoamericanos, siendo el ejemplo más claro Colombia, también han cooptado en ocasiones las narrativas de seguridad de Estados Unidos en aras de obtener más ayuda (militar, AOD, etc.) y lograr un estatus de aliado privilegiado en la región, como se verá más adelante (Benito, 2015).

Ahora bien, un aspecto institucional que conviene destacar a la hora de influir en el imaginario de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos es la Escuela de las Américas de Panamá (SOA, por sus siglas en inglés) —financiada e impulsada por EEUU desde 1946— en la que se formaban y entrenaban a altos mandos militares y soldados de las fuerzas armadas latinoamericanas y caribeñas. En ese centro, que formó a más de 60 000 militares, se difundió la doctrina de la seguridad nacional diseñada desde Washington, que contenía técnicas de guerra antirrevolucionaria y de contrainsurgencia. Así, las fuerzas armadas de la región que protagonizaron la represión de la “subversión interna” que irrumpía en la región, generó más damnificados y vulneraciones a los derechos humanos que los enfrentamientos bélicos entre países. El golpismo que se extendió durante los sesenta y setenta en el Cono Sur, y la posterior represión a la oposición, la protagonizaron unas fuerzas armadas formadas en muchos casos en la SOA, como en los casos de Brasil (1964), Uruguay (1973), Chile (1973), Argentina (1976) o la larga dictadura paraguaya (Gill, 2005). En el marco de una pauta hegemónica de relación con Estados Unidos, las concepciones tradicionales, centradas en la defensa de la soberanía territorial, quedaron subsumidas en las doctrinas de seguridad nacional de la Guerra Fría que orientaron la estructura, entrenamiento y equipo de las fuerzas armadas contra el “enemigo interno” más que frente a eventuales amenazas exteriores.

De acuerdo con Helio Jaguaribe, (1984) el uso estratégico de la SOA como espacio de difusión de la doctrina de seguridad nacional fue posterior a un primer interés por parte de las propias fuerzas armadas latinoamericanas y sus altos mandos que demandaban los manuales que EEUU había empleado durante la Segunda Guerra Mundial. En esa línea, Juan Gabriel Tokatlian recuerda como recién acabada

⁶⁵ El periodo conocido como “La Violencia” enfrentó a campesinos colombianos del partido Liberal y Conservador. En la década que suele asociarse con este periodo (1947-1957) se registran más de 800 000 desplazados y 180 000 fallecidos. El único patrón común, más allá de la falta de legitimidad del Estado, fue la profunda debilidad e incapacidad por parte de este de proveer servicios a la mayoría social y el grueso de las regiones del país (Ríos, 2017).

⁶⁶ Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) aparecen en 1964, siendo hoy en día la guerrilla más longeva de la región, y a la que se han sumado otros grupos armados, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y grupos paramilitares posteriores. En las más de cinco décadas que han transcurrido, se han registrado diferentes etapas y desde la llegada de Santos a la presidencia del país hay en marcha un proceso de paz avanzado con las FARC y se han iniciado los contactos con el ELN.

esa guerra los gobiernos latinoamericanos aceptaron con beneplácito cobijarse bajo la tutela directriz de los Estados Unidos a través del TIAR y la OEA. Este mismo autor sostiene, además, que esa actitud de los gobiernos latinoamericanos influyó en que desde Estados Unidos se diera por asegurada su zona de influencia en la región y se la relegara un orden de prioridades inferior hasta la revolución cubana (Tokaltian, 1984). El hecho de que Estados Unidos percibiera a América Latina como una “región estratégicamente segura”, la hizo ajena a la asistencia estadounidense y algunas demandas que se hacía por parte de los países latinoamericano, como la creación de una banca de desarrollo. Con la agitación política que atravesara esta región a finales de los cincuenta y la toma del poder en Cuba por parte de la guerrilla liderada por Fidel Castro, EEUU reforzará el control hemisférico a partir de los sesenta empezando por las organizaciones del sistema hemisférico, aceptando la propuesta de creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), e impulsando la Alianza para el Progreso por parte de la Administración Kennedy (Ocampo y Bértola, 2010; Sanahuja, 1999).

Tal y como exponen Bértola y Ocampo (2010), ante la marginación de América Latina en lo que respecta las prioridades de Estados Unidos tras la posguerra, y viendo la regulación de comercio internacional que operaba en ese momento y las perspectivas que podían plantearse en el seno del GATT para los países en desarrollo, la “industrialización dirigida por el Estado” que siguieron buen parte de los países latinoamericanos y caribeños fue una respuesta a esas circunstancias. Este modelo que la CEPAL hizo suyo una vez que ya estaba en marcha en varios países, y que amparó teóricamente, lejos de la caricaturización de las que ha sido objeto, tuvo un carácter mixto que a veces se ignora. No sólo pretendía sustituir importaciones y fomentar la demanda interna de los países, sino que también promovía las exportaciones —fundamentales para poder ir financiando el proceso de industrialización—, la modernización agrícola y la integración regional (Bértola y Ocampo, 2010).

Este modelo mixto, además, fue evolucionando en la década de los cincuenta⁶⁷ y sesenta, aspirando a diversificar también las propias exportaciones, llegándose a calificar incluso como “modelo de exportación manufacturera” (Martner, 1983). Como se ha visto durante la revisión teórica, en ese periodo la CEPAL tuvo un papel central en su fundamentación teórica, y jugó un rol clave en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960, así como del Grupo Andino en 1969 (Bielschowsky, 2009).

⁶⁷ En la década de los cincuenta, Perón trató de rescatar y reactivar el proyecto ABC pero las presiones internas en esos dos países forzaron a Vargas e Ibañez a renunciar a ello, en el caso del primero se antepusieron las fuerzas políticas, militares y mediáticas que anteponían el mantenimiento de una relación privilegiada con Estados Unidos, y en el segundo se temía por la amenaza a la soberanía que suponía un acuerdo con Argentina (Aranda y Pavez, 2016).

3.3.2. *Hechos y omisiones: otras visiones van abriéndose paso*

Con la experiencia cubana y un contexto internacional en el que los países del llamado Tercer Mundo irán adquiriendo más protagonismo a través del Movimiento de los No Alineados con pretensiones de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), los países latinoamericanos irán albergando con mayor propensión experiencias en su política doméstica de carácter nacional-reformista, popular y con tintes socialistas. En el seno de la OEA los países latinoamericanos trataran de reestructurar la organización y acabar con el bloqueo a Cuba⁶⁸, lo que empujara a EEUU a adquirir una posición más defensiva que pretendía evitar cambios que menoscabaran sus intereses en la organización. Antes las demandas de reforma por parte de los países latinoamericanos y la voluntad de replantear sus relaciones con Estados Unidos, este tratará de entorpecer el proceso y distanciarse progresivamente. Sobre el comportamiento de Estados Unidos en el organismo interamericano durante los setenta, conviene tener en cuenta las palabras de Tokatlian: “cuando esta institución [la OEA] dejó de cumplir con sus intereses particulares, poco a poco, la superpotencia occidental se fue alejando de la misma, hasta esterilizar sus funciones” (Tokatlian, 1984:12).

En ese contexto de cambios estructurales que se van encadenando desde la década de los setenta, y muy influenciado por la crisis del petróleo, se constituye el Convenio de Panamá en 1975 que pone marcha el Sistema Económico y Latinoamericano Caribeño (SELA) por impulso y liderazgo de Venezuela, país beneficiado con la creación de la OPEP y el consecuente aumento de los precios de este hidrocarburo. Este espacio de cooperación y concertación regional amplio y flexible se presenta como un “organismo para la acción” que pretende acabar con la brecha entre los discursos y los hechos que caracteriza a la cooperación e integración regional latinoamericana. Así, se crearon “comités de acción” que pretendían ser más operativos y lograr resultados concretos, como el que se puso en marcha con Guatemala y Haití para dar respuesta a desastres naturales. Si bien en la práctica terminó adoleciendo de buena parte de las falencias del resto de experiencias regionales en América Latina en ese periodo, sí conviene valorar que, con motivo de los debates que tuvieron lugar en el seno del G-77, a través de este organismo se inició una primera experiencia de concertación de posturas por parte de los países latinoamericanos, en un foro permanente y con sentido de continuidad (Moncayo, 1977).

Pese al reimpulso inicial que trató de dar Reagan al panamericanismo por criterios estratégico-militares a través de la promoción de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (1982), la posición ante la Guerra de Malvinas que enfrentó a Argentina y Reino Unido supuso un nuevo descrédito de este país antes muchos de sus vecinos del Sur, y con la OEA y el TIAR como uno de los grandes afectados por la actitud estadounidense. En un primer momento la actitud de Washington es ambigua, al estar el país atrapado por el conflicto de intereses que se produce al enfrentarse dos países aliados en los cuales no hay ningún país o gobierno comunista implicado. Por un lado,

⁶⁸ Entre los cambios que se promoverán por parte de los países latinoamericanos, y con Perú como el país promotor, a partir de 1973 se propondrá la inclusión de la temática sobre “seguridad económica colectiva” (y no militar).

un aliado privilegiado de EEUU y miembro de la OTAN —el Reino Unido con Margaret Thatcher como Primera Ministra—, y por el otro un miembro de la OEA y el TIAR —la Argentina de la Junta Militar— con el que existía un tratado de asistencia mutua. Cuando el conflicto se agudizó, tras cuatro semanas de indefinición, Estados Unidos se posicionó con Reino Unido, futuro vencedor del conflicto. Aunque algunos países de la región, como Chile o Surinam, también actuaron en favor del Reino Unido, en general los países latinoamericanos apoyaron la causa argentina y percibieron la elección de Estados Unidos como una muestra evidente de sus prioridades, y del propio peso que tenía la institucionalidad interamericana (Razoux, 2002).

Otro efecto del conflicto en el Atlántico Sur fue el malestar de varios países latinoamericanos por las sanciones económicas que aprobó la Comunidad Económica Europea y otros países industrializados contra Argentina, y sus repercusiones en otras economías de la región. Por ello, en el seno del SELA se aprobaron en 1982 las “Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina”. En ellas se apuntaba a la necesidad de reducir la vulnerabilidad y dependencia exterior, y la necesidad de reforzar la “seguridad económica colectiva” ante el uso coercitivo de instrumentos económicos que habían realizado algunos países industrializados durante la Guerra de Malvinas. Se advierte del peligroso precedente y su falta de respeto a la legalidad internacional, así como la injerencia en el conflicto que implicó por parte de estos países (SELA, 1982). Dejando a un lado el diagnóstico que hace de fragmentación latinoamericana frente a una acción conjunta de los países industrializados, se señaló por algunos expertos que las propuestas de medio y largo plazo que se apuntaban, no eran tan precisas para el periodo económico que afrontaban a corto plazo (Martner, 1983).

Fruto de esta posición de Estados Unidos durante la Guerra de las Malvinas, la estrategia de la Administración Reagan en los conflictos centroamericanos de los ochenta en El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras; así como el rol que dio este país a la OEA durante la invasión de Granada y Panamá, se alimentó la desafección hacia el sistema interamericano por parte de los países de la región (Rojas Aravena, 1992). Con esos precedentes, la búsqueda de autonomía en las políticas exteriores de los países de América Latina fue visible de manera creciente desde la mitad de los años ochenta en adelante, lo que afianzó la crisis del “viejo regionalismo” (Sanahuja, 2012c).

Paralelamente a ese distanciamiento respecto a Estados Unidos y la lógica bipolar de la Guerra Fría, se generó el clima propicio para nuevas formas de diplomacia multilateral y el manejo colectivo de problemas específicos por parte de los países latinoamericanos, como el Grupo de Contadora⁶⁹ y su grupo de Apoyo⁷⁰, y se

⁶⁹ El Grupo Contadora fue una instancia multilateral con el fin de promover conjuntamente la paz en Centroamérica. Impulsada en 1983 por México y Colombia, a la que se invitó posteriormente a Panamá y Venezuela.

⁷⁰ Argentina, Brasil, Perú y Uruguay se sumaron a la iniciativa de Contadora, creando el “Grupo de Apoyo a Contadora”, o “Grupo de Lima”, en 1985. Entre los países de ambos grupos se conformará posteriormente el “grupo de los Ocho” que ampliaría sus preocupaciones a otros asuntos como la situación en Malvinas, el proteccionismo en materia comercial o la deuda externa. Con la integración de los Grupos de Contadora y Apoyo nacerá en 1986 el Grupo de Río como mecanismo permanente, no institucionalizado, de consulta y concertación en materia

experimentó por primera vez los réditos que generaban los mecanismos de confianza mutua en América Latina (Rojas Aravena, 1994; Sanahuja, 2007). Así, a partir de este periodo y por el conjunto de estos factores, se va abriendo paso la voluntad de alcanzar mayor autonomía en la región a través de la gestión y mediación de conflictos, como en su caso los centroamericanos, y en la consolidación de los procesos democráticos suramericanos (Tomassini, 1987).

Cabe apuntar igualmente que la derrota de Argentina en Malvinas, por aquel entonces el país que más gasto absoluto declaraba en su partida de Defensa de la región (ver anexo 3.1), tuvo más consecuencias ya que abrió el debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas, la importancia del liderazgo civil, las magnitudes en gasto público que suponía la Defensa para los presupuestos nacionales, su influencia en la deuda pública y en la deuda externa, y el coste de oportunidad respecto a otras partidas que tenían un efecto más importante para el desarrollo y el bienestar de la ciudadanía latinoamericana. Con respecto a este último punto, el gasto en Defensa suponía desviar recursos de partidas presupuestarias como la educación, la salud o la vivienda que desde los setenta en adelante fueron perdiendo terreno frente al gasto en defensa (Anexo 3.3). Una excepción significativa fue el caso de Brasil, que contaba ya con una industria de defensa que le permitía equilibrar su balanza comercial en esta materia, y con el que, además, había ya en ese momento dudas sobre la fiabilidad del gasto registrado y sospechas que montos de gasto en defensa fueran computados en otras partidas ministeriales o a cuenta de empresas públicas de otros sectores (Millán, 1987).

En muchos países suramericanos se incurrió en un endeudamiento externo insostenible para sufragar algunas adquisiciones que ya había sido objeto de advertencias durante los setenta por parte de diferentes expertos e informes de organismos multilaterales. Aunque es difícil calibrar con precisión esta cuestión, tal y como se observa en el anexo 3.4, la mayoría de los países latinoamericanos endeudados con un porcentaje elevado de deuda contraída para gastos de defensa, corresponden a países suramericanos, sobresaliendo entre los cinco primeros Perú (50%), Ecuador (33%), Chile (31%) y Argentina (18%)⁷¹. Este debate coincidirá así con un momento de importantes dificultades para las economías de la región al desencadenarse la “crisis de la deuda” en ese mismo periodo, y en paralelo a los procesos transición democrática y de retirada gradual de los regímenes militares en varios países de la región (Tullberg, 1987).

La “crisis de la deuda” que se inició en México en 1982 y termina sacudiendo a toda la región, va a suponer un punto de ruptura en la estrategia ISI (o “estrategia de industrialización dirigida por el Estado”) y una reorientación hacia modelos de “apertura al mercado”. Según Bértola y Ocampo (2010), esta crisis se produjo por dos factores de largo plazo y otro más coyuntural. En relación a los factores de largo plazo

de política exterior. En 2010 será sustituido por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

⁷¹ Este sobreendeudamiento de países suramericanos en materia de defensa también se explica en que los principales receptores de ayuda militar norteamericana en ese periodo fueron determinados países centroamericanos —El Salvador y Honduras—, facilitada en términos muy favorables y con menores efectos en cuanto a endeudamiento.

se puede mencionar, por un lado, la fatídica elevación de las tasas de interés a principio de la década de los ochenta por parte de Estados Unidos, tras una década en la que se habían registrado incluso tasas negativas y América Latina había sido la región que absorbía la mitad de la financiación hacia el mundo en desarrollo⁷². Por otro lado, también repercutió el fuerte deterioro de los precios reales de las materias primas. Y en lo que se refiere al factor coyuntural, puede destacarse la crisis económica que afectó al mundo industrializado, la desaceleración más dura de la posguerra en los países de la OCDE hasta ese momento.

En esa coyuntura de grave crisis económica y agotamiento en la región del modelo de fuerzas armadas para controlar el orden interno, se iniciará una discusión sobre la redefinición de la concepción misma de seguridad, sobre el objetivo estratégico de las fuerzas armadas, y su forma que tiene repercusiones a todos los niveles. Así, como se observa en la tabla nº 9., académicos como Agustín Varas plantearán la superación de una visión tradicional que primaba la represión a nivel interno por la vía militar, con un equilibrio militar a nivel regional que se supeditaba al nivel global y la inserción de América Latina en el lado occidental del conflicto bipolar. La visión “moderna” que empieza a debatirse pretende una mayor cooperación regional, que prime los intereses propios de la región y apueste por medidas de confianza mutua entre los países suramericanos y latinoamericanos, lo que a nivel interno se traduciría en vías policiales no militarizadas. Como afirmara ya Varas en los ochenta, la cooperación regional se baraja como una opción para que los países latinoamericanos fueran autónomos y soberanos, y la cooperación militar la forma más moderna y menos onerosa de afirmar esa soberanía. (Varas, 1987). Si bien estos debates cobrarán más fuerza durante los noventa, una vez acabada la Guerra Fría, y al calor de la nueva situación estratégica sobre la cual es preciso posicionarse para no quedar aislados.

Tabla 9: Comparativa de la concepción tradicional de seguridad y la moderna por niveles planteada por A. Varas

Dimensiones	Tradicional	Moderna
<i>Interna</i>	Represión militar	Acción policial
<i>Interestatal</i>	Militarización	Medidas de confianza mutua
<i>Regional</i>	Equilibrio militar	Cooperación militar
<i>Global</i>	Inserción en conflicto Este/Oeste	Intereses propios

Fuente: Varas (1987)

Cabe destacar igualmente que ya en los ochenta se plantea desde algunos sectores académicos la idea de la “identidad nacional regional” de carácter suramericano y el mito de la “fortaleza sitiada”⁷³ como solución a los conflictos entre países de la región a

⁷² Los mismos autores advierten que este factor ya estuvo presente en la crisis del modelo primario exportador en el periodo de entreguerras.

⁷³ Como afirma Augusto Varas, por el “mito de la fortaleza sitiada” se entiende la solución de conflictos vía la cohesión interna frente a una amenaza externa. El propio autor menciona uno de los limitaciones de este mito ya que, pese a que la integración estratégica es una condición

través de una cohesión frente a amenazas externas, afirmando a Suramérica como opción estratégica que tendría una lógica no competitiva con potencias extrarregionales y evitaría el alineamiento al conflicto Este/Oeste. A pesar de este último punto, y conscientes de su peso en esta redefinición, se plantea la funcionalidad de este cambio de visión para Estados Unidos ya que contaría con el apoyo de la región pero sin instrumentalización por su parte (Varas, 1987).

En una coyuntura en la que coincide la respuesta que están dando los países desarrollados y los acreedores a la crisis de la deuda al mismo tiempo que se han empezado a asimilar las decisiones que se adoptaron durante la Guerra de las Malvinas en el Cono Sur, tendrá lugar en 1985 un encuentro en Foz de Iguazú entre los presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney. Esta reunión bilateral supondrá el germen de una cooperación estratégica a escala suramericana que se producirá desde entonces y durante las décadas posteriores, tanto en el seno del MERCOSUR como de UNASUR. Con el precedente de la experiencia de cooperación exitosa con el Tratado de la Cuenca de La Plata (1969) y conscientes de la vulnerabilidad de sus respectivos países a las políticas adoptadas por parte de terceros extrarregionales, especialmente de Estados Unidos, ambos mandatarios suscriben en un acuerdo la voluntad de impulsar una cooperación bilateral entre ambos países, ampliable a otros de la región, que logre mayor autonomía y consolidar las democracias. Para ello, se afirma la necesidad de cambiar la dinámica de competición que había predominado entre ambos países y apostar por una mayor cooperación. La búsqueda de fortalecer la democracia ante el retorno de gobiernos civiles en ambos países fue clave, y el fomento del comercio intrarregional y la complementariedad en materia energética, así como en ciencia y tecnología, fueron unos ámbitos sustancial durante los primeros pasos⁷⁴.

Durante ese mismo encuentro se aprobó también la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear” que ponía en marcha una comisión “para el fomento de las relaciones entre los dos países en esa área, la promoción de su desarrollo tecnológico nuclear y la creación de mecanismos que aseguraran los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región”⁷⁵. Este fue también el germen de otro organismo, en este caso de carácter bilateral, como la Agencia Brasileño Argentina de Control y Contabilidad de Materiales Nucleares (ABACC). Se observa así una incipiente cooperación en el ámbito suramericano a través de una profundización de las relaciones argentino-brasileñas, que incluyen también aspectos relacionados con la paz y la seguridad como la no proliferación o la cooperación (Morris, 1994), y en materia de lucha contra las drogas desde una perspectiva integral.

A su vez, indirectamente, este encuentro supuso un paso más en el proceso de cooperación latinoamericano en materia de desarme y no proliferación que había puesto en marcha la primera zona libre de armas nucleares a través del Tratado de

necesaria, no es siempre suficiente para inhibir conflictos intrarregionales, mencionando el ejemplo greco-turco en el marco de la Alianza Atlántica (Varas, 1987).

⁷⁴ Véase “Declaración de Foz do Iguaçu”, 30 de noviembre de 1985, encuentro bilateral entre los presidentes Raúl Ricardo Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil).

⁷⁵ Véase “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, Iguazú, José Sarney (Brasil), Raúl Alfonsín (Argentina), del 29 al 30 de noviembre de 1985.

Tlatelolco (1967), con un sistema de control confiable sin precedentes para su época. Una iniciativa gestada en un primer momento por cuatro países suramericanos entre los cuales se incluía Brasil, junto con Bolivia, Chile y Ecuador, y que posteriormente abanderó México. Pese a apoyar y participar durante todo el proceso, Argentina y Brasil mostraron reticencias en el proceso de ratificación y se echó en falta su compromiso completo durante años (Armanet, 1987). A través de la declaración suscrita por Alfonsín y Sarney se lograba así dar un paso hacia un mayor compromiso en esta materia que terminó por consolidarse en el ámbito suramericano en 1994 con la ratificación completa del Tratado por parte de estos dos países, junto con Chile⁷⁶ (Kacowicz y Mares, 2015).

Teniendo en cuenta esta etapa intensa que transcurre desde la II Guerra Mundial hasta la caída del muro de Berlín, se producirán menos guerras que en el periodo anterior en el entorno suramericano, y la mayoría de los litigios fronterizos se superaran a través de negociaciones y mediación diplomática (Benítez, 2006). Sin perder de vista la conflictividad que afectó a Centroamérica, el único conflicto entre dos países suramericanos que tuvo lugar durante esta etapa se desarrolló durante nueve días de finales de enero de 1981, entre Ecuador y Perú por la delimitación fronteriza de la base de Paquisha, continuación de la Guerra de Marañon que tuvo lugar en 1942. Este conflicto generó una serie de choques entre ambos países que causaron 15 bajas del lado ecuatoriano y una del peruano; y que se zanjó al recuperar Perú las posiciones fronterizas que habían tomado las fuerzas armadas ecuatorianas⁷⁷.

Así, más que por los conflictos armados, este periodo se caracteriza por las tensiones entre los países suramericanos, algunas de ellas prolongaciones de conflictos del primer periodo. Como puede observarse en la tabla nº 10, se producen a grandes rasgos tres tipos de tensiones: por un lado, aquellas que involucran a Brasil y Argentina por el liderazgo regional y su influencia en los “Estados colchón” (*buffer states*), es decir, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay. Aquí también entra en juego la alianza de Brasil con Estados Unidos, dado su temor a ser “acorralado” por los países hispanoparlantes —liderados por Argentina— mientras estos últimos temían las aspiraciones expansionistas y de dominación, fomentadas por el trato preferencial que concedió Estados Unidos a Brasil como “llave” para penetrar en la región. Este tipo de rivalidad inició una carrera armamentística en la región y se trasladó al ámbito del desarme y la no proliferación nuclear, con las reservas que tanto Argentina como Brasil mostraron a la ratificación del Tratado de Tlatelolco. El otro tipo de tensiones en Suramérica involucró a estos dos países y otros de rango medio por delimitaciones fronterizas, con diferentes patrones de amistad y enemistad que dificultaron alianzas estables en la región. Y por último, se pueden encontrar las tensiones que afectan a los Estados colchón (Bolivia, Ecuador, Paraguay o Uruguay) tras haber sufrido

⁷⁶ En la esfera latinoamericana, el ámbito territorial de la zona libre de armas nucleares acordada con el Tratado de Tlatelolco, tendría que esperar todavía un año hasta que Cuba se sumara al acuerdo en 1995.

⁷⁷ Entre las tensiones diplomáticas que se registraron en este periodo pueden destacarse, por ejemplo, las diferencias entre Argentina y Chile por el Canal de Beagle que venían de finales del siglo XIX, y obligaron a una mediación del Reino Unido y el Vaticano.

importantes pérdidas de territorio en el pasado por parte de países vecinos con mayores capacidades materiales.

Tabla nº 10: Caracterización de las tensiones en Suramérica (1940-1990)

<i>Tipo de tensión</i>	<i>Países involucrados y patrones de amistad/enemistad</i>	<i>Observaciones</i>
Liderazgo regional	Argentina vs. Brasil	Se mezclan cuestiones de estatus y de equilibrio de poder regional, con competición por la influencia en los “Estados colchón”
Tensiones fronterizas	Argentina vs. Chile Chile vs. Bolivia Chile vs. Perú Perú vs. Ecuador Colombia vs. Venezuela Venezuela vs. Guyana	Desacuerdos por delimitaciones fronterizas
“Estados colchón”	Bolivia Ecuador Paraguay Uruguay	Pérdidas de territorio significativas fruto de conflictos con países vecinos con mayores capacidades materiales

Elaboración propia a partir de Buzan y Wæver (2003)

Ahora bien, la década de los años sesenta y setenta es calificada por muchos expertos como la etapa más oscura de ese periodo, e incluso de la historia reciente de la región. Carlos Gutiérrez (2008) la resume así:

[Este momento] se caracterizó por violaciones a los derechos humanos, por la ausencia del estado de derecho, por el desmantelamiento de una cultura de política pública y por una segmentación social abismante. Las experiencias de las intervenciones militares rupturistas de carácter conservador o contrarrevolucionario (...) fueron significativas en la conformación de una realidad subregional reprimida, segmentada y ampliamente desconfiada. (Gutiérrez, 2008:59)

Con el retorno escalonado de las democracias a la región que se abre paso durante los ochenta, se empiezan a vislumbrar ciertas dinámicas que se consolidarán una vez que el telón de acero se derrumbe en 1989, como la menor influencia de las fuerzas armadas o el auge del discurso neoliberal (Buzan y Wæver, 2003). Este último, junto con la mencionada crisis de la deuda iniciada en México en 1982 y que afectó posteriormente a toda la región, impidiendo la refinanciación de la deuda y generando, incluso, una transferencia negativa de capital hacia el exterior, derivó poco a poco en la orientación hacia un nuevo modelo productivo orientado a las exportaciones, con un menor peso del Estado. Como señaló Bulmer-Thomas (1995: 425):

“El nuevo modelo de crecimiento económico también reflejó un consenso sin precedentes entre las instituciones financieras internacionales (IFI), los académicos y los gobiernos de los países desarrollados a favor del libre mercado, la liberalización comercial y financiera y la privatización de las empresas públicas. Esta ortodoxia, pese a sus frágiles fundamentos teóricos y empíricos, abrumó a quienes en América Latina apoyaban la política hacia adentro y el Estado intervencionista. En toda la región subieron al poder gobiernos manifiestamente comprometidos con reducir los límites del Estado, y el ambiente intelectual de América Latina se declaró en favor de la economía de libre mercado”(Bulmer-Thomas; 1995: 425)

En lo que respecta al regionalismo, este es el periodo en el que se desarrolló el “viejo regionalismo”. Así, además de institucionalizarse el sistema interamericano para abordar las dimensiones políticas y de seguridad, lideradas por Estados Unidos con vistas a mantener alianzas en el marco del conflicto bipolar (OEA, TIAR), emergen distintas iniciativas de índole económica durante los sesenta como estrategias propuestas por la CEPAL para ganar autonomía a través de la sustitución de importaciones, la integración física, y la liberalización comercial a escala regional. Así, como se ha visto, en 1960 se ponen en marcha la ALALC (ALADI a partir de 1980) y el MCCA, y posteriormente el Pacto Andino (1969) como procesos que pretenden promover el comercio intrarregional⁷⁸, y se impulsará la integración física a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la idea de abaratar los importantes costes de transporte y mejorando así la conexión entre los distintos mercados. Aunque el Pacto Andino pretendió ser la excepción, un rasgo importante en el regionalismo latinoamericano será la débil institucionalización, lográndose constituir, como mucho, secretarías técnicas, todas ellas sin competencias políticas y escasa capacidad para asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en temas sensibles. Como apuntan diferentes expertos, en mayor o menor medida, todos estos esquemas regionales colapsaron a la postre con la crisis de la deuda, y en el caso centroamericano, con la propias guerras civiles (Sanahuja, 1996; Sanahuja, 2012c).

También con una débil institucionalización se aprobó en 1978 el Tratado de Cooperación Amazónica, impulsado en un primer momento por Brasil con un modelo similar al Tratado de Cooperación de la Cuenca del Plata. Aunque finalmente adquirió un carácter más limitado, este texto aprobado por todos los países con territorio en la Cuenca Amazónica (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, Venezuela, además de Brasil), fortaleció la garantía de soberanía nacional de éstos con su territorio amazónico. Además de iniciar la reconciliación de Brasil con varios de sus países vecinos, —tras el relativo aislamiento al que se había sometido a sí mismo por sus tendencias “subimperialistas” y por la política de hechos consumados que habían adoptado los gobiernos dictatoriales anteriores con sus pares—, este pacto también

⁷⁸ La ALAC, en la que participan diez repúblicas suramericanas y México, pretendía suprimir todos los aranceles para 1971. Frustrados ante los pocos avances que se producen en este proceso de integración, los países andinos crean el Pacto Andino con más ambición, al menos en el discurso y en las normas aprobadas. Sin embargo, el arancel externo común, ejemplo paradigmático de esa ambición, no se llegó a aplicar.

ayudó a obstaculizar los intentos de internacionalización del Amazonas por parte de países y empresas transnacionales extranjeras, una de las grandes preocupaciones de los militares y estrategias brasileiros (Carrasco, 1978; Kucinski, 1978).

Hasta finales de los ochenta, con la creación del Grupo de Rio, la internacionalización de los procesos de paz en Centroamérica⁷⁹ y la implicación de la entonces Comunidad Económica Europea; las relaciones extraregionales de América Latina en materia de seguridad serán eminentemente con EEUU⁸⁰. Salvo en el ámbito económico, todo proyecto regional tendrá que contar directamente con EEUU o, indirectamente, a través de las instituciones interamericanas. En comparación con la etapa anterior en la cual esta dinámica se fue poco a poco consolidando, aun sin la institucionalización de la Guerra Fría, el mayor cambio se produjo con respecto a la amenaza extra-regional. En buena parte de los países suramericanos las potencias europeas dejaron de ser las amenazas (España, Francia o el Reino Unido) ya que el nuevo “enemigo” pasaría a ser la URSS y sus “aliados” en la región (Buzan y Wæver, 2003).

⁷⁹ Generalmente se suele considerar que los procesos de paz de los ochenta en Centroamérica y el asunto Irán-Contra (1985) desencadenan la apertura de relaciones entre la Comunidad Económica Europea y los países latinoamericanos. El primer contacto formal de esta organización con la región tiene lugar en 1984 con el Diálogo de San José.

⁸⁰ Se dan algunas excepciones como el caso de Venezuela, miembro fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la pertenencia de Surinam a la Organización de la Comunidad Islámica o algunos vínculos de Brasil con países africanos por su rol en el Atlántico Sur. En materia de comercio de armas, hasta los 60 Estados Unidos será el principal proveedor de la región. Coincidiendo con la revolución cubana, la administración estadounidense optará por desalentar la venta de armas de alta tecnología, lo que empujara a las fuerzas armadas latinoamericanas a buscar proveedores europeos, como Francia, Reino Unido o Alemania. Con Nixon, Estados Unidos dejará a un lado las restricciones pero los europeos no se retirarán ya del mercado, diversificando los proveedores y aumentando la competitividad del mercado.

3.4. La posguerra fría: diferenciación subregional en un contexto geoeconómico diferenciado y con “nuevas amenazas” (1989-2000)

Con el colapso de la URSS a principios de los noventa, el rival de EEUU en la confrontación bipolar que marca la Guerra Fría se viene abajo y, con ello, una serie de efectos en la estructura del sistema internacional que, como no puede ser menos, van a tener consecuencias en Suramérica. En poco tiempo, se pasará de unas relaciones internacionales marcadas por la geopolítica de la Guerra Fría y la rivalidad Este-Oeste a un claro protagonismo de la geoeconomía y un proceso de globalización que va a ir ganando visibilidad y protagonismo en la sociedad internacional del momento⁸¹. Para los “países en desarrollo”, tal y como se concebía por aquel entonces a la región, este cambio devaluó bruscamente la importancia de estos países y supuso un temor a quedar marginalizado de los flujos globales de la Triada (Sanahuja, 1998).

Para Buzan y Wæver, no obstante, Suramérica es la región en la que el fin de la Guerra Fría va a implicar menos cambios en su estructura de seguridad. En todo caso, las transformaciones que se producen, aunque tienen relación en buena medida con hechos que ya se van registrando pocos años antes, como se verá a continuación, siguen haciendo pertinente que se marque una nueva etapa de este recorrido histórico como “posguerra fría” (Buzan y Wæver, 2003).

Por ello, a continuación, se presentarán los cambios registrados en las dinámicas de seguridad regional, con una redefinición de amenazas y concepciones de seguridad, y una influencia mayor de Estados Unidos en la zona andina. Y en segundo término se verán los cambios internos que se constata en buena parte de los países suramericanos como consecuencia del cambio de modelo económico tras la crisis de la deuda, la revisión del sistema interamericano, así como la ampliación de las dinámicas regionales, y la institucionalización de las relaciones interregionales con la UE.

3.4.1. Redefiniendo la concepción de seguridad y (de)securitizando amenazas: geoeconomía en el Cono Sur y narcotráfico en la zona andina

Tras la caída del Muro de Berlín, los gobiernos de la región tuvieron que dar continuidad al formidable desafío de democratizar, desideologizar y situar en marcos civiles las visiones y doctrinas de seguridad y defensa dominantes durante el periodo de Guerra Fría. Pese a esa tendencia amplia que, como se ha visto, se abre paso ya en los ochenta, las particulares condiciones de cada país respecto a la democratización de las fuerzas armadas, la redefinición de las relaciones cívico-militares, y los condicionantes geopolíticos definieron en cada uno de los países la

⁸¹ Como apunta Bulmer-Thomas (1998), al terminar la Guerra Fría y derrumbarse la Unión Soviética, Cuba quedó más aislada, y se redujo la tradicional preocupación de Estados Unidos por la amenaza comunista. Pese a ello, la política estadounidense hacia Cuba no va a experimentar cambios significativos, lo que debe ser explicado en función de la gran influencia del exilio cubano en el Congreso, y de la importancia del mismo en la contienda electoral en Estados Unidos.

secuencia y contenido del proceso (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014). La instauración de regímenes democráticos no derivó automáticamente en garantía de gobernabilidad y estabilidad (Martínez P. y P. Rubio, 2017). En este debate se entremezclaron las discusiones sobre las nuevas visiones de seguridad ampliadas (seguridad cooperativa, seguridad democrática, etc.), las opciones de política exterior —y en particular las relaciones con Estados Unidos—, el rol y la autonomía del estamento castrense en el nuevo contexto democrático, y los propios recursos que debían destinarse (Diamint, 2001).

Los cambios en las funciones, recursos y papel de las fuerzas armadas son un debate clave en este periodo, que se ha ido retomando posteriormente en algunos países. El fin de la lógica bipolar y los procesos de democratización significaron una “crisis misional” de la que se trató de salir con una combinación de viejas y nuevas funciones, como la tradicional defensa territorial, la respuesta a los desastres o las misiones internacionales en las que empezaron a participar con más ahínco los países del Cono Sur, en especial Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En algunos casos, como el de Brasil, seguridad, defensa y desarrollo se combinaron en una estrategia amazónica que trataba de asegurar el control del territorio y las porosas fronteras de la selva amazónica con una “geopolítica de los recursos naturales” elaborada desde su Escuela Superior de Guerra, que con argumentos nacionalistas y desarrollistas respondía a la supuesta amenaza del control externo de la Amazonia por razones ambientales (Hens y Sanahuja 1995; Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014).

El narcotráfico y la inseguridad ciudadana son las amenazas que empezaron a ocupar más espacio en las agendas de seguridad de la región y en las que, al mismo tiempo, se ha incrementado la actuación de las fuerzas armadas de muchos países de la región, en especial en el subcomplejo andino. En el caso del narcotráfico, ello responde en gran medida a la “securitización” y militarización de la política estadounidense frente a las drogas, e iniciándose para algunos la discusión sobre su pertinencia al ser abordados desde un enfoque militarizado (Varas, 1994). Aunque esta problemática ya estuviera presente en los ochenta, lo que se denominó la “guerra contra las drogas” sustituyó muy pronto al anticomunismo como el principal objetivo de seguridad nacional de Estados Unidos en el hemisferio para la posguerra fría, y se materializó ya a principios de los noventa en programas como la Iniciativa Andina y la ATPDEA. Así, en una actualización de su tradicional papel como “guardias nacionales” encargadas del orden interno, algunas fuerzas armadas de la región fueron asumiendo un papel creciente frente a este tipo de amenaza.

La lucha contra la delincuencia y la inseguridad ciudadana también ha sido motivo del despliegue de los militares, ante unas fuerzas policiales a menudo ineficaces y con serios problemas de corrupción. Esa actuación, como en el caso del narcotráfico, se ha inscrito a menudo en el marco de políticas “de mano dura” que se contraponen a enfoques más amplios e integrales de la seguridad ciudadana, que reconocen las dimensiones socioeconómicas del problema y las desecuritizan, dando así más peso a la prevención y a razonamientos desde un prisma de salud pública.

Paralelamente, el nuevo contexto de globalización favoreció por otra parte la aparición de otras aproximaciones a la política exterior más desecuritizadas, en clave geoeconómica, así como de visiones de la seguridad menos militarizadas, y más

amplias y multidimensionales. Las nuevas dinámicas de concertación e integración regional crearon un entorno de confianza que, sobre todo en los países en el ámbito suramericano⁸², empezaron a dejar atrás las hipótesis de conflicto con los países vecinos y las carreras de armamentos que dominaron el Cono Sur en la etapa anterior. Además, en el marco de los procesos de democratización de la región y como prueba de los nuevos patrones de amistad y cooperación entre vecinos, los países del Mercosur, con la participación de Chile y Bolivia, aprobarán en 1998 una Declaración Política en la que expresan su compromiso por afianzar la región como una Zona de Paz, que posteriormente se replanteará, sin grandes variaciones en los hechos, en el seno del conjunto de países suramericanos (Cumbre de Guayaquil, 2002) y de los países andinos a través de la Declaración de Quito (2004)⁸³.

En el marco de esa consolidación de las dinámicas de cooperación, y articulación de sistemas de comunicación efectiva, transparencia, predictibilidad y verificación, que se abren paso con el proceso de Contadora en la región, se registra una mayor apuesta por mecanismos de confianza mutua, fruto asimismo de su éxito en Europa a la hora de favorecer el deshielo entre bloques (Morris, 1994; Rojas Aravena, 1994).

Igualmente, durante este periodo se trabaja en la identificación de “nuevas” y “viejas” amenazas, así como en mecanismos para regular la limitación de armamento, los tráficos ilícitos, la delincuencia internacional, el deterioro ambiental, la vulnerabilidad a desastres o proliferación de armas ligeras (Hens y Sanahuja, 1995 Heine, 1999). Dentro de la ampliación y profundización del concepto de seguridad que se producirá a partir de entonces, en la región irrumpirán concepciones como la “seguridad cooperativa” en el Cono Sur, la “seguridad democrática” en la CAN y Centroamérica, o la “seguridad multidimensional” en el seno de la OEA.

Con ese debate en torno a la ampliación del concepto de seguridad que se registra en los noventa, el concepto de seguridad cooperativa se plantea a partir de los trabajos de Carter, Perry y Steinbruner (1992) y Nolan (1994). Con una clara influencia de la idea de “seguridad compartida” que lanza el informe Palme (1982), desde esta noción se plantea dejar a un lado las nociones de disuasión o estabilidad nuclear, propias del Guerra Fría y los Estudios Estratégicos redefiniendo así la noción de seguridad y las propias relaciones inter-estatales. El planteamiento principal que se deriva de esta noción es minimizar la incertidumbre que perciben los Estados sobre su seguridad nacional mediante la regulación mutua de sus capacidades militares ofensivas, en aras de evitar conductas agresivas/ofensivas. De este modo, la seguridad cooperativa pretende (i) la regulación ofensiva; (ii) la reestructuración defensiva; (iii) la transparencia mutua; y (iv) la integración funcional. De este modo se rearticula la relación entre Estados en términos cooperativos en vez de conflictivos, reemplazando la disuasión y competencia entre Estados por la construcción de la confianza mutua entre sus fuerzas armadas y las instituciones estatales respectivas.

⁸² En el espacio centroamericano, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), fue un actor que coadyuvó a desactivar los conflictos centroamericanos. Véase Vázquez, G. (2012).

⁸³ En esa ocasión, junto con la Declaración Política sobre la Zona de Paz, se aprueba el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático donde se establece la cláusula democrática de la región (Gutiérrez C; 2008).

En el caso latinoamericano más amplio, la seguridad cooperativa se materializó en experiencias como la Declaración de Cartagena o el Tratado de Tlatelolco (Varas, 1994). También en la asociación preventiva que puso en marcha en los noventa, Argentina, Brasil y Chile —la ABC—. Con ella se aspiró en cierto modo a lograr una disuasión a través de la transparencia de los procedimientos e información militares, poniendo en marcha medidas de confianza mutua que involucraran a las fuerzas armadas de este grupo de países. Tampoco puede dejar de mencionarse el Compromiso de Mendoza sobre la prohibición completa de las armas químicas y biológicas que aprobaron estos tres países en 1991.

Por su parte, la CAN asume la “seguridad democrática”⁸⁴ como una noción multidimensional y comprehensiva, al igual que la “seguridad multidimensional”, asumida y desarrollada en el sistema interamericano a partir de la XXXII Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en Barbados en 2002, con las que se aspira a abarcar aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, incluyendo así tanto las “viejas” como las “nuevas” amenazas para la seguridad.

En todo caso, en el ámbito suramericano, los mecanismos de confianza mutua se aplicarán de una forma más sistemática y eficaz para los asuntos nucleares, quedando importantes lagunas por colmar como, por un lado, grandes áreas de asuntos militares convencionales que no se abordan: adquisiciones, producción de armas convencionales, exportaciones de armas y transparencia de los presupuestos. Y por otro lado, se echa en falta una estrategia regional sobre la materia que abordara la cuestión de forma coordinada y sistemática (Morris, 1994).

A lo largo de ese periodo se afianzará también una mayor presencia de los países suramericanos en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas bajo el capítulo VI de la Carta de San Francisco, como muestra del compromiso de la región con el multilateralismo y el derecho internacional, y en paralelo al creciente rol de la ONU en materia de mantención y construcción de la paz (Varas, 1994). Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Bolivia, por citar algunos de los más activos, contribuirán con efectivos y material en los distintos contingentes desplegados en misiones que se llevarán a cabo dentro y, sobre todo, fuera del continente, como la MOME⁸⁵ en la frontera entre Perú y Ecuador, la UNIFICYP en Chipre, la UNIFIL en Líbano o la MONUSCO en Congo, por citar algunos en los que los países suramericanos tienen una presencia relevante. Dentro de este mayor compromiso con el mantenimiento de la paz, la seguridad internacional y la asistencia humanitaria, Argentina impulsará la creación de los “Casco⁸⁵s Blancos” en 1994, e inaugurará en 1995 el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto Para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), dos iniciativas que se extenderán más adelante a distintos países de la región.

⁸⁴ Fruto también de la ampliación del concepto de seguridad, y con una influencia europea y de la teoría de la paz democrática kantiana, se plantea esta noción que asume una menor propensión al conflicto entre países con sistemas democráticos. Esta noción fue también asumida por Centroamérica en su Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995.

⁸⁵ La *Military Observer Mission, Ecuador and Peru* (MOME⁸⁵, por sus siglas en inglés) es una misión de observadores militares encargada de supervisar el cumplimiento del alto el fuego, organizando y ejecutando el establecimiento de los límites de una zona desmilitarizada.

Los presupuestos de defensa en Suramérica, como se observa en el anexo 3.5 se mantuvieron en términos agregados estables y se registró una contención importante del gasto respecto a la década anterior. La mayor reducción la registró Brasil a principios de la década y fue recuperándose los años posteriores. Como tendencia más significativa, se puede señalar el aumento considerable que se ha registrado en el caso de Colombia, llegando a duplicar en menos de una década su gasto en defensa, y superando con ello a Venezuela como el segundo país con un mayor presupuesto en esta materia. Tampoco puede obviarse la reducción del presupuesto que tendrá lugar en Argentina, dejando de ser el tercer país por gasto militar en la región para ocupar el sexto lugar con unos guarismos similares a los de Perú en el año 2000.

Esta disminución y la desindustrialización que afectará también a la propia industria de defensa argentina, una de las más punteras de la región, debe entenderse en el marco del proceso de ajuste y reformas que experimentan los países suramericanos, y que se verá con más detalle en el siguiente epígrafe. No obstante, conviene anticipar que en ese periodo, a partir de 1994, se impulsará por parte de la CEPAL el “regionalismo abierto” en el que se inserta Mercosur y la CAN, y en línea con su propuesta de “Transformación Productiva con equidad” (1990) (Fuentes, 1994).

Su objetivo será, conquistar más competitividad “externa”⁸⁶ con la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo. Más allá de la lectura desde un prisma de seguridad, el planteamiento de este tipo de regionalismo es aspirar a una apertura comercial de América Latina al resto del mundo, al mismo tiempo que se intensifica el comercio intrarregional (Bielschowsky, 1998; CEPAL, 1994). A este respecto conviene hacerse eco del apunte de José Antonio Sanahuja:

“Se trataría de conformar mercados regionales relativamente abiertos – aunque manteniendo un margen preferencial para socios– basados en una liberalización amplia en términos de sectores y de países, en la estabilidad macroeconómica, y con políticas activas y marcos reguladores que promovieran una “competitividad auténtica”, basada en la transformación productiva y la incorporación de progreso técnico, y no en una “falsa competitividad” derivada de los bajos coste laborales, la externalización de costes ambientales, o las bajas cargas fiscales” (Sanahuja, 2007:78).

Como un aspecto clave en este periodo, según Buzan y Wæver, se va a observar en Suramérica dos subcomplejos de seguridad, el Cono Sur y la región andina, con dinámicas divergentes. Con el final de la Guerra Fría, sobre todo en el Cono Sur, los países van a priorizar su inserción internacional –Buzan y Wæver incluso lo enmarcan como una securitización– y, por ello, van a apostar por un nuevo regionalismo que permita a la región afrontar los desafíos de la globalización. Dos argumentos van a ser esgrimidos para justificar esa prioridad otorgada a la inserción internacional: el primero de ellos es el temor a que la región se quede al margen de una economía mundial

⁸⁶ Como aclara Bielschowsky, la CEPAL diferenciará entre la competitividad “auténtica” que busca la CEPAL a través de esta estrategia de “regionalismo abierto”, de la competitividad “espúrea” que se basa en la desvalorización cambiaria, la reducción de salarios y la explotación de los recursos naturales (Bielschowsky, 1998).

cada vez más globalizada y regionalizada; el segundo, tras la experiencia de las dictaduras militares, la defensa de una democracia percibida como frágil que necesita prosperidad económica y evitar cualquier confrontación entre Argentina y Brasil (Buzan y Wæver, 2003).

Por ello, en el subcomplejo del Cono Sur se va a profundizar y ampliar el cambio de patrón de amistad/enemistad que operaba durante las dictaduras militares, ya iniciado con los acuerdos de Brasil y Argentina en los ochenta, y ampliada ahora a Uruguay y Paraguay a través del Tratado de Asunción que pone en marcha el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991. En un entorno internacional dominado por la “Triada” (Norteamérica, Europa, Japón-Este Asiático), este proceso de integración va a ser la respuesta de los países suramericanos del Cono Sur ante el temor de quedar marginados de las cadenas productivas a escala global y los principales flujos de inversión y comercio. Durante esos años en Suramérica, la inserción internacional de sus economías y la voluntad de participar con más ímpetu en las instancias multilaterales van a estar presentes en las agendas (IRELA, 2017b). La apuesta por este proceso de integración regional va a ser, además, una respuesta argentino-brasileira a la opción panamericana de Tratado de Libre Comercio de las Américas. Un caso aparte en el ámbito suramericano será el de Chile, que optará por una estrategia de “jinete solitario” (*lone rider*) a través de una serie de acuerdos Norte/Sur —con Canadá (1996), EFTA (2003), Estados Unidos (2004), Unión Europea (2002), etc. (Sanahuja, 2007)

Por otro lado, en el área andina se va a renovar en 1996 el proceso de integración regional a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), si bien en él los patrones de amistad/enemistad se van a caracterizar por una dinámica más conflictiva y de desconfianza, condicionada por reminiscencias de conflictos fronterizos, la progresiva regionalización del conflicto armado colombiano, y sus efectos en las relaciones con Estados Unidos y los propios países vecinos (Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela, Panamá). Si desde finales de los ochenta y con más ahínco en los noventa el problema de las drogas va a ser la amenaza principal promovida por Estados Unidos, ésta será asumida por buena parte de los países de la subregión a través de los programas de cooperación y preferencias comerciales que se ponen en marcha desde principios de los noventa, como la Iniciativa Andina o Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés). Tampoco cabe obviar las exigencias de extradición de los narcos que impondrá Estados Unidos a estos países, y las consecuencias que tendrá en las relaciones con los cárteles, en especial el de Medellín, que tendrá importantes efectos en el auge del narcoterrorismo en Colombia (Bagley y Tokatlian, 1990).

A partir del 11-S se promoverá como nueva amenaza el terrorismo y ahí surgirán muchas más reticencias por parte de los países de la región. El único que sí procederá a la securitización de ambas cuestiones y, como se verá, las ajustará a las circunstancias derivadas de su conflicto armado va a ser Colombia.

Durante el Gobierno de Samper (1994-1998) se acrecentó el deterioro del entorno doméstico colombiano, y a diferencia de sus predecesores, de las propias relaciones del país con Estados Unidos. A mitad de su mandato se perdió la

certificación⁸⁷ en materia de lucha contra las drogas a raíz del “Proceso 8 000”⁸⁸, y se registró una intensificación del conflicto armado, llegando a proporciones alarmantes de pérdida de control estatal, y el consecuente auge de las guerrillas y los paramilitares⁸⁹.

Como apunta Tokatlian, pese a que Samper era conocido en los setenta⁹⁰ por sus pretensiones de frenar la ascendente criminalización del fenómeno de las drogas, paradójicamente, fue durante su mandato que se pusieron en marcha una serie de políticas que asociaron con más fuerza el problema de las drogas con cuestiones de seguridad, fruto de una exigencia ostensible de Estados-Unidos. Así, es en este periodo que se pone en marcha la “norteamericanización” de la “guerra contra las drogas” de la que Colombia es el epitome, entendida como la transferencia de los mayores costos de la misma a los países productores, procesadores y traficantes (Tokatlian, 2000).

A través de una lógica de condicionalidad con otros países respecto a la securitización de las drogas, cuya ejemplo más claro es el sistema de certificación, Estados-Unidos deja atrás la visión maniquea amigo/enemigo fundamentada en parámetros ideológicos durante la Guerra Fría, para poner en práctica una suerte de poder estructural en el que la lógica binaria que impera es de acatamiento-amenaza (Tokatlian, 1997b). En ese momento, a este respecto Colombia representaba un blanco fácil para Estados-Unidos, con una enorme vulnerabilidad diplomática por parte del país andino, y la probabilidad de un escenario en el cual los narcos fueran ganando terreno en el país a nivel interno. Así, para Estados Unidos resultaba poco costoso condicionar a Colombia, y así se hizo en 1996, siendo el primer país formalmente democrático en ser decertificado (Tokatlian, 1997a).

Los seis puntos que debían cumplir los países de la región en materia de lucha contra las drogas los resume el propio Juan Gabriel Tokatlian a continuación: (i) erradicación de cultivos ilícitos, (ii) desmantelamiento de grupos de tráfico ilícito, (iii) militarización de la lucha contra las drogas, (iv) criminalización de la cadena entera vinculada al negocio del narcotráfico, (v) la extradición de nacionales a Estados Unidos, y (vi) el rechazo a cualquier iniciativa que pretendiera legalizar la droga (Tokatlian, 2010).

⁸⁷ Las certificaciones realizadas por Estados Unidos desde finales de los ochenta son una suerte de calificación a la buena conducta de los países andinos en materia de lucha contra las drogas —en particular el cumplimiento de las metas en las erradicaciones de plantaciones de coca a través de las fumigaciones de glifosato. De obtener la certificación se sigue contando con fondos de cooperación centrados en la oferta y, en menor medida, para desarrollo alternativo. En caso contrario se retira la certificación con la suspensión de la entrega de recursos de ayuda y cooperación (Canelas y Verdes-Montenegro, 2011).

⁸⁸ Nombre con el que se conoce el proceso judicial del que fue objeto el por aquel entonces presidente de Colombia, Ernesto Samper, bajo la acusación de recibir financiación del narcotráfico para su campaña presidencial.

⁸⁹ En ese periodo, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el principal grupo paramilitar, van a duplicarse, y las FARC van a lograr su punto álgido de control territorial y efectivos, llegando a materializar victorias significativas sobre el terreno frente al propio ejército colombiano (Ríos, 2017).

⁹⁰ En ese periodo, Ernesto Samper abanderó la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), impulsando la consideración de legalizar la droga (Tokatlian, 2000).

Ahora bien, si bien Samper será el primer mandatario en hablar de “narcoguerrilla”, la internacionalización del conflicto como tal y la asociación de la lucha contras las FARC y la lucha contra las drogas vendrá a finales de los noventa de la mano de Pastrana (1998-2002), quien buscará un mayor apoyo de la comunidad internacional con su “diplomacia para la paz”, que por algunos expertos ha sido calificada de “negociada” (Tokatlian 1999). Tras esta idea que vincula la política externa del país con el conflicto interno, se dejó a un lado el propio acervo de la región y su apego al principio de no intervención. Más allá de la emotividad que suscitaba este lema, la falta de concreción del mismo respecto al tipo de participación que pretendía de sus pares externos, así como de los propios objetivos que perseguía, fue aprovechado por Estados Unidos para penetrar con más protagonismo en el conflicto armado colombiano e insertar la lucha contra las drogas como paraguas para combatir a las FARC al “narcotizarse” el conflicto (Linton, 2015).

De este modo, la participación de Estados Unidos en Colombia puede calificarse de “intervención por invitación”, al pasar a ser un actor directo dentro del conflicto armado, con una lógica contrainsurgente que, en adelante, estará no sólo financiada, sino también coordinada, desde el Comando Sur ubicado en Florida (Tickner, 2006b; Ríos, 2017). La penetración de Estados-Unidos en el conflicto no sólo será evidente, sino constante durante el propio proceso de toma de decisiones de algunos hitos de la política exterior colombiana, como el Plan Colombia. A este respecto, Monroy y Sánchez (2017:25) afirman lo siguiente: *“Pastrana’s advisors acted in the process during the decision making process as a whole. One could almost sense a feeling of subordination, particularly of the goal was to approve a millionaire aid package”*.

En paralelo a lo sucedido en Colombia, fruto del Tratado Torrijos-Carter de 1977 y el final de la administración estadounidense en el Canal de Panamá prevista a finales de los noventa, el Comando Sur⁹¹ estadounidense se ve obligado a refuncionalizar sus estructuras, poniendo en marcha unas *Forward Operating Location*⁹² (FOL) en distintos puntos del hemisferio suroccidental. De las cuatro que pondrá en marcha entre 1999 y 2000, una se situará en territorio suramericano: la base área Eloy Alfaro situada en Manta (Ecuador)⁹³. Con la guerra contra el narcotráfico como justificación, y como efecto de la regionalización del conflicto colombiano, se acordará el uso del territorio ecuatoriano para implantar esa FOL por un periodo de diez años. El convenio, firmado en 1998 por el entonces presidente

⁹¹ Tal y como recoge el Anuario RESDAL (2012:64), “el Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM), con sede en Miami, Florida, es uno de los diez Comandos Combatientes unificados (COCOM) en el Departamento de Defensa. Se le adjudica al Comando Sur la tarea de proporcionar la planificación, operaciones y cooperación en seguridad para 31 países de América, exceptuando México (que es parte del Comando Norte), y las 12 islas que conforman Estados o son territorios bajo soberanía europea (se exceptúan también los territorios parte de la administración de los Estados Unidos). Asimismo, se le adjudica jurisdicción sobre parte del Océano Atlántico y el Pacífico (las aguas adyacentes de los países de América Central y el Caribe, entre los meridianos 30° y 92° oeste) y el Golfo de México. El Comando Sur tiene bajo su área de influencia el Canal de Panamá.

⁹² El “Lugar de Operaciones Avanzadas” (FOL por sus siglas en inglés) es un espacio ubicada mediante acuerdo en el territorio de otro país, desde donde se puede extender comando y control o proveer apoyo a entrenamiento y operaciones tácticas (RESDAL, 2012).

⁹³ Las otras tres se instalarán en Aruba (1999), Curaçao (1999) y El Salvador (2000).

ecuatoriano Jamil Mahuad, autorizaba a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos a utilizar esta base para el control en aguas y mares internacionales, y sin potestad para actuar de forma independiente en Ecuador.

En el año 2000 se pondrá en marcha el Plan Colombia que negocia Pastrana⁹⁴ con Clinton, lo que supondrá el mayor programa de cooperación militar de Estados Unidos con la región, con un monto de prácticamente 500 millones al año desde el 2000, y el tercero a escala internacional por detrás de Israel y Egipto (Tickner, 2006b). Asimismo, el propio plan contará con un componente ayuda económica con carácter exclusivamente de donación (AOD) que conviene no perder de vista, y que rondará unas cifras parejas a los montos de ayuda militar (anexo 3.6). Nuevamente conviene hacerse eco del trabajo de Monroy y Sánchez, quienes recogen una afirmación de Pastrana que reconoce no solo ese importante logro de índole económico, sino también el nivel de consenso que se logró en el propio congreso estadounidense que aprobó el plan (99% de aprobación), y el cambio de percepción que se logró respecto a Colombia –de catalogarse como un Estado fallido a percibirse como un socio y amigo–, a partir de la noción de responsabilidad compartida (Monroy y Sánchez, 2017:25)

Más allá de la alteración de la distribución de las capacidades materiales en la región, con una mejora significativa por parte de Colombia, este programa implicará la securitización de la política de drogas colombiana y será percibido como el modelo de política antidroga de Estados Unidos en la región (Tickner, 2003). En ese sentido, este programa de cooperación será la muestra fehaciente de que la “guerra contra las drogas” con un enfoque militarista es el caballo de batalla prioritario para Estados Unidos en Latinoamérica, y por lo tanto la amenaza que se securitizará por parte de la Administración estadounidense.

Un año después, en 2001, Estados Unidos pondrá en marcha la Iniciativa Regional Centroamericana (IRA) como forma de concretizar la participación de los vecinos andinos de Colombia en la militarización de la lucha contra las drogas que se lleva a cabo a través del Plan Colombia. Al igual que la ATPA, y su sucesora ATPDEA a partir de 2002, la IRA es un instrumento que combina aspectos económicos y de seguridad. Para Pablo Celi (2006), la prioridad que otorga Estados Unidos al narcotráfico y su enfoque distorsionan las propias estructuras de los países suramericanos y las orienta hacia una militarización de la policía a través de una ayuda ligada a la implementación de ese enfoque. Para el propio académico ecuatoriano, la falta de estructuras regionales sobre estas cuestiones explican que las prioridades regionales respondan a situaciones de crisis o la propia reproducción mecánica de la agenda hemisférica (Celi, 2006).

Esta dinámica de creciente tensión y desconfianza en la región andina va a intensificarse con la ruptura definitiva del proceso de paz, los efectos del 11-S en la subregión y la llegada al poder en Colombia de Álvaro Uribe en 2002. Este promoverá una “Política de Seguridad Democrática” (PSD) que prioriza el restablecimiento de la presencia estatal en todo el territorio colombiano, y adoptará una política

⁹⁴ En paralelo, el “proceso de paz del Caguán” que había iniciado Pastrana entre el Gobierno y las FARC con excesivos altibajos y con un fuerte coste para las relaciones cívico-militares, se romperá definitivamente por las dos partes.

contraterrorista alineada con Estados Unidos. Diseñada y ejecutada en paralelo al Plan Colombia, Uribe dará continuidad a la relación con Estados Unidos que ha iniciado Pastrana pero a nivel interno primará un discurso de seguridad y confrontación que dista bastante de la diplomacia de la paz y las tendencias de carácter negociador de su predecesor. A partir de ese momento se destina casi de manera sostenida durante una década un 5% del PIB en seguridad y defensa, a lo que se añadirán otros 7.000 millones de dólares provenientes de Estados Unidos, en su mayoría de carácter militar (Anexo nº 3.6).

Si bien la negociación con Pastrana contemplaba una mayor inversión social, más del 70% de los 8.000 millones de dólares derivados del Plan Colombia se centraron en elementos de seguridad, defensa y componente militar, siendo las Fuerzas Armadas y la Fuerza Pública los principales beneficiarios. Así, en los primeros años del 2000 el país ha ido ganando capacidades materiales respecto a sus vecinos, se mejoraron los operativos y la coordinación de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y se dotó al Estado de una capacidad aérea y de una inteligencia que finalmente consiguió cambiar la correlación de fuerzas en favor del Estado y debilitar sobremanera a FARC y ELN. A pesar del cambio en la correlación de fuerzas, en ningún caso este cambio cualitativo de las Fuerzas Armadas colombianas y los cuerpos de seguridad lograron derrotar militarmente a sus adversarios, ni reducir el precio ni el consumo de drogas (Ríos, 2017).

Asimismo, tanto el Plan Colombia como la PSD de Uribe cuentan con un número no desdeñable de sombras. A través de una serie de medidas que fueron denunciadas por diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en derechos humanos y derecho internacional humanitario, este país andino se convirtió en un Estado cuyo territorio acogió miles de operativos militares contra las guerrillas de las FARC y del ELN⁹⁵, se asperjaron con glifosato cientos de miles de hectáreas con el único propósito de reducir la superficie cultivada de coca y se obtuvieron importantes golpes estratégicos, especialmente a las FARC y durante el segundo mandato de Uribe, al dar de baja a relevantes líderes de su estructura armada. En esos operativos los excesos del Estado fueron sistemáticos, desnaturalizando el respecto al ordenamiento jurídico democrático y el Estado de Derecho, y haciendo caso omiso a algunas sentencias de su propia Corte de Justicia que señalaban la vulneración de derechos y libertades fundamentales. Como alguno de los ejemplos más impactantes del periodo Uribe, se dio el caso de la “parapolítica” como máxima evidencia que llevó a cientos de políticos a los tribunales por mantener contactos y apoyos con los grupos paramilitares que, especialmente en el nivel local, combatían a la guerrilla a la vez que afianzaban su particular proyecto criminal. Y son destacables también los casos de las “chuzadas”⁹⁶ y los “falsos positivos”⁹⁷, como

⁹⁵ Muchas de estas medidas se tomaron bajo el Estado de conmoción que aprobó Uribe durante los primeros noventa días y que prolongó posteriormente hasta en dos ocasiones (Tickner, 2006b).

⁹⁶ Se entiende por “chuzadas” las escuchas ilegales a políticos de la oposición uribista, magistrados, periodistas, activistas, por parte de los órganos de inteligencia del Estado.

⁹⁷ Al incentivarse el combate a fuego contra la guerrilla, por parte de la Directiva 029 de 2005, en Colombia se remuneraban las bajas de guerrilleros, lo cual desencadenó todo un ejercicio de muertes selectivas que eran presentadas como combatientes cuando eran ciudadanos normales. Esta política afectó y desacreditó el alcance y sentido de la Política de Seguridad

expresión del deterioro democrático en el país y en materia de derechos humanos (Ríos, 2015).

En lo que respecta a las consecuencias negativas que tuvo la combinación del Plan Colombia y la PSD, tampoco conviene olvidar la intensificación de los desplazamientos internos forzados en el territorio colombiano y la periferalización del conflicto –es decir, de su mayor arraigo en departamentos fronterizos. Si desde 1985, el total de desplazados superaría los 7 millones de colombianos, a partir del año 2000 la cifra anual superaría los 200 000 casos. Paradójicamente, la mayor incidencia de población desplazada se produjo, precisamente, en aquellos territorios (Caquetá, Valle de Cauca, Cauca) que fueron objeto de la “Política Nacional de Consolidación Territorial” que se inscribía en el marco de la PSD (Ríos, 2017).

Además de las vulnerabilidades en materia de derechos humanos y la erosión del Estado de Derecho que se derivan de la visión militarizada de la política gubernamental durante el conflicto armado, así como su cuestionable eficacia, la injerencia estadounidense y los efectos de los planes Colombia y Patriota han tenido un impacto considerable en las relaciones de este país andino con sus vecinos. Todos ellos han militarizado sus fronteras para tratar de protegerse de la “periferalización” del conflicto colombiano y del “efecto contagio” que implica para su propio territorio. En ese sentido, los países vecinos han registrado a su vez un mayor flujo de desplazados, los efectos de las fumigaciones con glifosato⁹⁸, la mayor exposición a tráfico ilícitos (narcotráfico, armas, etc.), y las propias incursiones de guerrilleros y paramilitares fuera del territorio colombiano, sumando una serie de factores que, además de corroborar la importancia de la territorialidad en un conflicto armado de este tipo, ha tensado las relaciones entre los países de este subcomplejo.

Un aspecto que ha generado desconfianza entre los países de la región es la subordinación de la política externa de Uribe a los planteamientos y política estadounidenses en su cruzada contra el terrorismo, conocida comúnmente como “Guerra Global contra el Terror”. Esto no sólo se tradujo en el hecho de ser el único país suramericano que apoyó la coalición que respaldó a Estados Unidos en la Guerra de Irak de 2003, sino que su efecto también se sintió en la propia región y estuvo presente en los debates interamericanos. Si en los noventa Colombia asumió el discurso de Guerra contra las Drogas que promovió Estados Unidos en América Latina con una visión militarista que llevó a las FARC a ser calificadas de “narcoguerrillas”, tras el 11-S, Pastrana primero y Uribe después, asumieron el terrorismo como la principal amenaza para la seguridad a escala global y el “narcoterrorismo” como su reflejo en el conflicto colombiano (Tickner, 2003).

En el caso de Pastrana, realizó un movimiento de securitización al afirmar que el conflicto colombiano suponía la principal amenaza terrorista en el hemisferio occidental. Por su parte, en la Conferencia de Seguridad Hemisférica celebrada en

Democrática, al concurrir miles de muertes al respecto, con graves dosis de oscurantismo e impunidad

⁹⁸ La eficacia de estas fumigaciones solo fue parcial a tenor de que, por ejemplo, no han sido suficientes para erradicar el problema de los cultivos ilícitos y que éstos, incluso, se han incrementado (Anexo nº2). Así, varios países de la región han reiterado su malestar ya que las políticas reactivas, focalizadas sobre el cultivador, no son eficaces y tienen un alto coste sanitario, socio-económico y ecológico (Ríos, J. 2015).

México en 2003, Uribe planteó junto con Estados Unidos la posibilidad de reformar el TIAR y la JID para incorporar las drogas y el terrorismo como aspectos a abordar desde esos espacios institucionales que conciernen la seguridad interna. Esta propuesta fue rechazada por un amplio conjunto de países latinoamericanos, entre los cuales se encontraban Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, por señalar sólo los suramericanos que fueron más rotundos al respecto (Tickner, 2006b).

A nivel interno, el cambio de terminología de “narcoguerrilla” a “narcoterrorismo” significó una erosión completa de las diferencias entre la política contra el narcotráfico, la contrainsurgente, y las actividades contraterroristas. Así la financiación aprobada por parte de Estados Unidos a través de sus partidas presupuestarias para la lucha contra el terrorismo y las drogas autorizaba el uso de la asistencia militar estadounidense para otras actividades, como las de contrainsurgencia. La única actividad que se tiene constancia de financiación no relacionada con las drogas hacia Colombia fueron los 100 millones de dólares aprobados —del total de 500 millones concedidos al país andino— para el entrenamiento y equipamiento de dos brigadas para el ejército colombiano que se ocuparían de proteger el oleoducto Caño-Limón-Coveñas en el que operaba como un socio de peso la estadounidense Occidental Petroleum (Tickner, 2003)

Ese alineamiento a la política estadounidense —fruto de una estrategia deliberada del Gobierno colombiano, en la que ha ido adaptando el discurso de forma efectiva—, no sólo ha demostrado su capacidad de agencia sino que le ha reportado importantes beneficios a su acción gubernamental (Rodríguez, 2015). Prueba de ello, dejando a un lado de las importantes cantidades de ayuda otorgada a Colombia, es la voluntad de la Administración Bush de evitar que se suspendiera la financiación a ese país por vulnerar los derechos humanos, así como su esfuerzo por aumentar el número de tropas desplegadas en el país para dar un mayor apoyo al Gobierno. Sin embargo, como apunta Arlenne Tickner, también ha habido importantes costes para Colombia en ese periodo, que ha visto como las relaciones con los países suramericanos se deterioraban, en especial con Ecuador y Venezuela; y su inserción en la dinámica global de lucha contra el terrorismo le hizo perder margen de autonomía propia en su política exterior (Tickner; 2003 y 2006b). En esa línea, como afirma Erika Rodríguez (2015:334-335): “más que encontrar fórmulas para superar las causas estructurales del conflicto, fortaleció una narrativa en la que éstas se negaban (...) al cambiar la estructura argumentativa, el Estado se libera en cierta forma de su responsabilidad (...) y consiguió que la narrativa interna y externa coincidan”.

3.4.2. Ajustes internos a nivel doméstico, renovación del sistema hemisférico y ampliación de las opciones extrarregionales

Al margen de la diferenciación imperante en este periodo en la escala subregional suramericana, y los procesos de consolidación democrática y redefinición del papel de las Fuerzas Armadas ya expuesto, este periodo se caracterizará también por tres dinámicas en otros tres niveles: (i) ajustes internos en el plano doméstico; (ii) los

esfuerzos de renovación del sistema hemisférico con el ALCA como gran apuesta, y una nueva arquitectura interamericana de seguridad; así como una ampliación de las opciones extrarregionales, que tomará forma en un primer momento con un contacto cada vez más formalizado con la UE. A continuación se expondrán estas tres dinámicas con más detalle:

a) Nivel doméstico

Tomando el relato histórico con el que se ha caracterizado en ocasiones a la región a través de la idea de “décadas perdidas”, se suele asociar la década de los setenta como una pérdida desde un prisma democrático, en tanto que el periodo más duro de los regímenes de seguridad nacional y las dictaduras militares en el continente. En los ochenta, por su parte, será la dimensión económica la que se tome en consideración al hablar de un decenio perdido fruto de la ya mencionada crisis de la deuda. En el caso de los noventa, sin embargo, se recurre a esta idea de pérdida en materia social (Tokatlian, 2016).

La crisis económica de la década previa va a estar estrechamente relacionada con el deterioro de las condiciones de vida de muchos suramericanos en este periodo, si bien conviene prestar atención con especial interés a la gestión que se hace la misma, y las políticas que se van a llevar a cabo para responderla. Tal y como ya ocurriera desde finales de los setenta en Estados Unidos con Reagan y en el Reino Unido con Thatcher, en varios países de la región se va a dar un auge de los discursos neoliberales desde los ochenta y en los noventa pero, en este caso, de carácter defensivo (Bértola y Ocampo, 2010).

En esos años van a aprobarse sucesivamente programas de ajuste estructural promovidos —o impuestos, a través de la condicionalidad de la ayuda que otorgaban— por las instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Muchas de estas medidas fueron recogidas en un decálogo que sintetizó Williamson (1990) y que se popularizó como el “Consenso de Washington”⁹⁹. Estas medidas, a grandes rasgos, pretenden estabilizar las economías de la región para frenar la inflación, privatizar las empresas públicas y liberalizar unos mercados en los que se entiende que el peso del Estado en la economía es un freno para su propio crecimiento¹⁰⁰. Así, el peso de éste disminuye y

⁹⁹ En el decálogo figuran las siguientes medidas: (i) disciplina en la política fiscal, evitando niveles elevados de déficit respecto al PIB (ii) Reconducir el gasto público, de los subsidios hacia una provisión amplia de servicios clave para el crecimiento y favorables a los más desfavorecidos; (iii) reforma fiscal, ampliando la base tributaria y adoptando impuestos con unos tipos marginales moderados; (iv) tasas de interés determinadas por los mercados; (v) tipos de cambio competitivos; (vi) liberalización comercial; (vii) liberalización de la IED; (viii) privatización de empresas estatales; (ix) sdesregulación; y (x) seguridad jurídica para los derechos de propiedad (Williamson, 1990).

¹⁰⁰ Merece la pena atender a las palabras de Bulmer Thomas ya que recogen la percepción que generó entre muchos sectores académicos y de la sociedad civil el decálogo inicial:

El Consenso de Washington, [es un] híbrido destilado esencialmente de la experiencia de cierto número de países del este de Asia, (...) aunque ni el propio Washington ni país alguno del este de Asia hubiese aplicado jamás toda la propuesta, el Consenso de Washington adquirió la categoría casi mítica de supuesta base de todo buen ajuste, y de requisito para un crecimiento sostenible a largo plazo (Bulmer Thomas, 1998:469).

ámbitos esenciales como la educación o la sanidad se van a ver afectados por restricciones presupuestarias, con el coste social que ello va a suponer para millones de suramericanos.

La erosión del Estado y el abandono de las políticas industriales, por un lado, y las privatizaciones y liberalización comercial, por otro, se convirtieron en una tendencia estructural en buen parte del sistema internacional con el auge de la ideología neoliberal, y América del Sur no va a ser ajena a ello. Fruto del nuevo modelo económico que va a imperar en ese periodo, además de un necesario equilibrio macroeconómico para controlar la inflación y la importancia de las liberalizaciones para atraer la inversión exterior e impulsar la competitividad de las economías de la región, se van a llevar a cabo una serie de privatizaciones de empresas públicas —consideradas las “joyas de la corona”— en muchos países suramericanos como, por ejemplo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, ENTel o Aerolíneas Argentinas durante el gobierno de Menem en Argentina (1989-1999), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) en Bolivia durante el primer Gobierno de Sánchez de Losada (1993-1997), Telebrás en Brasil con Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o la Compañía Peruana de Teléfonos con Alberto Fujimori en Perú (1990-2000), por mencionar sólo algunas de las más significativas dentro de la oleada que caracterizó este periodo. El propio Williamson revisó posteriormente el decálogo, incluyendo recomendaciones que apelan a reformas institucionales e incluyendo una agenda social que se echó en falta desde un primer momento y fue objeto de críticas (Williamson, 1998; Kuczynski y Williamson 2003).

Ningún país aplicó a rajatabla estas pautas —e incluso algunos de los gobiernos críticos con ellas mantuvieron posteriormente algunos de sus postulados—, sin embargo merece la pena hacerse eco de todas ellas ya que muestran los cambios que se producen en los imaginarios y los discursos del momento, y a diferencia del modelo de industrialización dirigido por el Estado, la localización externa de la fuente de apoyo institucional (Banco Mundial y FMI). Asimismo, en contraposición al modelo previo, merece la pena destacar como la ofensiva intelectual y abiertamente ideológica fue anterior a la propia implementación de las medidas, con trabajos como *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* (1986) de B.Balassa, G.M Bueno, P. P. Kuczynski y M.E. Simonsen, que jugaron un papel clave a nivel regional (Bértola y Ocampo, 2010), o *The Macroeconomics of Populism*, editado por Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards en 1991. Este último aspecto es importante al tener en cuenta que se cuestiona y pone patas arriba un modelo de Estado que ni si quiera las dictaduras militares se habían atrevido a tocar en las décadas anteriores (Martínez P. y P. Rubio, 2017).

Si bien conviene hacer un balance ponderado de los efectos de estas políticas, lejos de maniqueísmos como los que se han hecho gala por parte de sus partidarios y detractores, sí conviene subrayar el coste social que tuvieron las políticas implementadas para el grueso de la población. Aunque cabe reconocer una recuperación del dinamismo económico, la reducción de la inflación y un paradójico aumento del gasto social. Los efectos no sólo se comprobaron en el aumento de la pobreza y el mantenimiento de la desigualdad en la región, sino también en la tendencia al auge del desempleo y del empleo informal, con sus consecuencias en lo que respecta a las condiciones trabajo y salud laboral, así como en lo que concierne a

la fiscalidad o las pensiones, por no hablar de las propias expectativas de la ciudadanía de la región en ese periodo (Bértola y Ocampo; 2010; Ocampo, Bajaraj y Martin, 2001).

(b) Nivel interamericano

En el ámbito interamericano, desde la Cumbre de Santiago de 1991 se planteará la necesidad de reorientar la organización ante los nuevos retos de la región en un contexto de posguerra fría. Y en lo que se refiere a la seguridad, se verá necesario superar la “rígida, ineficiente y obsoleta institucionalidad hemisférica (Varas, 1994).

Así, durante la I^a Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, se acordará la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), fijando el año 2005 como la fecha límite para cerrar el acuerdo entre los países del continente. Y en esa misma cumbre, en lo que respecta a la dimensión de seguridad, se iniciará un proceso de redefinición de la arquitectura de seguridad hemisférica que irá tomando forma a lo largo de la siguiente década y que se plasmará en un primer momento en la puesta en marcha de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH). Esta comisión dependiente del Consejo Permanente de la OEA tendrá como objeto servir de espacio de ideas, negociación y construcción de consensos para cuestiones de seguridad hemisférica, y sus primeros pasos se centrarán en compartir experiencias y progresivamente ir constituyendo un acervo en este ámbito a través de mecanismos de confianza mutua (Gaviria, 2004).

Con la supervisión del CSH, y de acuerdo con los mandatos de las Cumbres de las Américas, se celebraron en 1995 y 1998 dos conferencias regionales sobre Mecanismos de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, en Santiago de Chile y San Salvador, respectivamente. Entre las medidas que se aprobaron se pueden mencionar algunas de primera generación que implican la transmisión voluntaria de información y en el establecimiento de mecanismos de comunicación, sobre políticas y doctrinas de defensa, notificación previa de ejercicios militares, intercambio de persona, por citar alguna de las más relevantes. También, como se verá a continuación, se han planteado algunas de segunda generación con carácter vinculante y que pueden incluir mecanismos de verificación. Las medidas de tercera generación, que implican la prohibición de cierto tipo de armamentos se han llegado a plantear, con la referencia del Tratado de Tlatelolco, pero en ellas se ha avanzado en menor medida, si bien siempre se ha recogido en las declaraciones la pretensión de lograr un progresivo desarme de la región (OEA, 1995; OEA, 1998).

El ejemplo más claro de mecanismo de confianza mutua promovido en la esfera interamericana en este periodo será la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, firmada en 1999¹⁰¹. Dando un paso más que lo acordado en el marco de Naciones Unidas y su registro

¹⁰¹ Además de esta convención, también se pueden dos más aprobadas en este periodo por parte de los países que forman parte de la OEA: la aprobada el 14 de noviembre de 1997 contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, o la Convención Interamericana contra el Terrorismo aprobada en junio de 2002.

sobre adquisición de armas convencionales de carácter voluntario y anual, los países de la OEA lo reformularon en un reporte anual obligatorio y la necesidad de reportar cualquier operación de adquisición en un plazo no mayor de 90 días a la incorporación de los equipos a los inventarios militares. Tampoco conviene desdeñar el hecho de que la Convención contempla la modificación de las categorías de armas incluidas en los reportes como una opción de poder ampliar más adelante nuevos tipos de armas, como las armas pequeñas y ligeras (Gaviria, 2004).

Aunque en 1986 se impulsa ya la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), no es hasta la puesta en marcha de la CSH y de los mandatos emanados de la II y la III Cumbre de las Américas en Santiago de Chile (1998) y Quebec (2001), respectivamente, que no se inicia la reconfiguración conceptual e institucional del sistema interamericano de seguridad. A nivel institucional se impulsarán la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN) en 1999. En el caso de la CICAD se pondrá en marcha en 1999 el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM, 1999) y en el 2000 el Observatorio de Interamericano de Drogas (OID). La última en ponerse en marcha, y no menos importante, será la Secretaría de Seguridad Hemisférica en 2005, cuyo cometido será promover y coordinar la cooperación entre los Estados Miembros de la OEA desde la Secretaría General, y de éstos con el sistema interamericano para evaluar, prevenir, enfrentar y responder efectivamente a las amenazas a la seguridad.

Como ya se ha adelantado, y vinculado con la habilitación de esta última secretaría, desde la OEA se va a apostar por una “seguridad multidimensional” que asume la ampliación de este concepto y la toma en consideración tanto las “nuevas amenazas” como de las “tradicionales” tras más de una década de encuentros y debates iniciados con el Compromiso de Santiago de 1991 que decide iniciar un proceso de reflexión sobre la seguridad hemisférica. Esta nueva concepción se formalizará durante la Cumbre de las Américas de Bridgetown en 2002 y la Cumbre Especial de Seguridad que se celebrará un año después en México. Además de identificar una serie de amenazas¹⁰² que se constatan, en diferente forma, en el hemisferio, se apunta que la arquitectura de seguridad debe ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión (punto I, OEA; 2003b).

Más allá del concepto ampliado que se plantea, —inscrito en una dinámica más amplia a nivel regional e internacional, como se ha argumentado *infra*—, merece la

¹⁰² Las amenazas que se señalan en el punto *m*) de la declaración son las siguientes: “el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH y SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas” (OEA, 2003b).

pena atender a las cuestiones institucionales que se asocian con esta nueva comprensión de la seguridad. Se señala a la CSH como el espacio que debe coordinar la cooperación entre órganos y entidades a nivel interno de la OEA y que sea esta misma comisión la que mantenga los lazos requeridos con las instituciones y mecanismos subregionales, regionales e internacionales (OEA, 2003a y 2003b). Se plantea también que sea la CSH quien elabore estrategias coordinadas y planes de acción con la CICTE y la CICAD para responder a estas amenazas, lo se empezará a poner en marcha desde 2004. Del mismo modo, conviene valorar cómo se recomienda que el Consejo Permanente, a través de la CSH, aborde el proceso de examen y evaluación del TIAR y el Pacto de Bogotá (Tratado Americano de Soluciones de Pacíficas), y la necesidad de aclarar la relación jurídica e institucional con la JID. Precisamente, a partir de esta petición, en 2006 se aprobará la vinculación formal de este último órgano hemisférico surgido en plena II Guerra Mundial a la estructura de la OEA.

Desde el fin de la Guerra Fría y hasta la puesta en marcha de UNASUR, la OEA ha sido el espacio por excelencia en labor de apoyo a la mediación y solución de controversias para crisis internas y conflictos entre países de la región. Dejando a un lado las actuaciones en Centroamérica y el Caribe, en este periodo y a escala suramericana se puede destacar las actividades posconflicto como la vigilancia del alto al fuego, el desarme y desmovilización en el caso de Surinam, o la actuaciones durante la crisis internas en Perú (años noventa), Venezuela (2002-2003) y Bolivia (2003) (Gaviria, 2004). Sin embargo, se observará una serie de falencias que limitan la labor de la OEA, como su excesiva dependencia de la voluntad de las partes en conflicto, la limitación importante en la anticipación de las organizaciones de la sociedad civil, la creciente fragmentación que registrará la región —o diversificación, sin la correspondiente coordinación—, y la consecuente dificultad para aunar posiciones (Milet, 2011).

(c) Nivel extrarregional

La proliferación de acuerdos regionales y subregionales de cooperación e integración, y el auge del multilateralismo, son algunas de las dinámicas visibles y características del sistema internacional de posguerra fría (Sanahuja, 1998; Rojas-Aravena, 1992). Tras el conflicto bipolar, igualmente, se abre la ventana de oportunidad para ir afianzando un espacio de diálogo regional sin Estados Unidos y concretar relaciones extrarregionales más allá de este país. Así, a lo largo de los noventa se impulsan mecanismos de concertación y cooperación, como el Grupo de Río, y se inician encuentros institucionalizados a través de las Cumbres Iberoamericanas (desde 1991) y la Unión Europea. En ambos casos, y en el propio origen del Grupo de Río, los primeros contactos se inician en los años ochenta, en gran medida con motivo de los procesos de paz en Centroamérica (Diálogo de San José), y con el final de la Guerra Fría se abre la ventana de oportunidad que permite cristalizar estas relaciones, institucionalizándolas, y rompiendo el predominio del ámbito interamericano en la región. A partir de 1999, entre la Unión Europea y los países latinoamericanos y

caribeños se formaliza una “asociación estratégica” que se traduce en encuentros regulares a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (Arenal y Sanahuja, 2010; Freres y Sanahuja, 2006).

Como continuidad del proceso de Contadora y su grupo de Apoyo, el Grupo de Río va a ampliarse a lo largo de los noventa con la incorporación de otros países latinoamericanos, entre ellos Chile, Bolivia, Ecuador y Perú. La agenda de seguridad y fortalecimiento democrático van a estar presentes, si bien va ir cediendo terreno a una agenda más amplia en la que ganará terreno problemáticas de índole económica. A lo largo de la posguerra fría se van suceder declaraciones de este mecanismo de concertación sobre drogas, condenas al terrorismo, solución pacífica de diferendos territoriales, no proliferación de armas de destrucción masiva, advertencias sobre el peligro nuclear y sus ensayos en el Pacífico Sur, y pronunciamiento en favor de una Zona de Paz en la región. En el caso de las drogas, se reiterará la preferencia por enfoques integrales, y la necesidad de una mayor corresponsabilidad por parte de los países consumidores, así como la importancia de revisar la convención internacional en el seno de Naciones Unidas (Milet, 2003). Como otros muchos mecanismos de cooperación regional que se dan en la región, el Grupo de Río contará con una institucionalidad débil, sustentada en una presidencia pro tempore y una troika con capacidad limitada, con una toma de decisiones por consenso, y tratando de aprovechar la institucionalidad regional existente. Esta institucionalidad débil, con escasa capacidad de verificación de los compromisos adquiridos, junto con una agenda excesivamente amplia, fue debilitando el proceso.

Por otro lado, las cuestiones vinculadas con la paz, la seguridad y la democracia fueron fundamentales en los primeros diálogos entre la Comunidad Europea y España con América Latina en la década de los ochenta, sin embargo, a lo largo de los noventa la agenda entre ambas regiones va a ir ampliándose hasta el punto de terminar por adolecer de una excesiva heterogeneidad y fragmentación (Arenal y Sanahuja, 2010; Verdes-Montenegro, 2014a). En el caso de la dimensión iberoamericana, la agenda de cooperación y diálogo en esta escala ha abordado un amplio número de temáticas, si bien no tendrá estas cuestiones entre sus preocupaciones, priorizando más bien la cooperación cultural, la cohesión social, y el ámbito de la ciencia y el conocimiento¹⁰³ (Arenal, 2010).

Durante los noventa hubo una serie de diálogos entre la UE (Comunidad Europea hasta 1992), y el llamado Grupo de Río que abordaron también cuestiones de seguridad. El problema de la droga aparecía con un carácter diferenciado del resto de la agenda de seguridad, desde un enfoque desecuritizado y multidimensional que diferencia del planteamiento de Estados-Unidos con la región. Por aquel entonces las amenazas compartidas que figuraban en la agenda interregional eran “objetivos globales”, como los recortes del gasto militar y la reducción de armas convencionales, así como la problemática de la no proliferación de armas de destrucción masiva – nucleares, químicas, etc.–. También figuraban los conflictos en terceros países, las disputas interestatales y la cooperación en misiones de paz, y las nuevas amenazas,

¹⁰³ Ha habido algún proyecto aislado de impulsar una mayor cooperación en materia de seguridad y defensa con poca visibilidad y sin voluntad política. Véase “Modelo Iberoamericano de cooperación en seguridad y defensa”, CESEDEN, Madrid, 13 de noviembre de 2007.

incluyendo en estas últimas las problemáticas medioambientales. Con la influencia externa que tuvo la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)¹⁰⁴ para los países latinoamericanos, también se puso en marcha el diálogo birregional sobre Mecanismos de Confianza Mutua (MCM). Indirectamente, dadas las declaraciones a favor de la democracia y el pluralismo político, también se consideraban asimismo las relaciones cívico-militares como una cuestión en la agenda por el valioso aporte de la experiencia europea. (IRELA, 1994, 1996a, 1996b; Verdes-Montenegro, 2014a).

De carácter sectorial, contamos así con el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas (MCCD) entre la UE y AL que tomó forma a mediados de los noventa. Y con una dimensión subregional, se puede destacar también el Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de Drogas entre la UE y la Comunidad Andina (CAN) basado en un enfoque diferenciado del estadounidense, por un mayor énfasis en el desarrollo alternativo y menos militarizado (Arenal, 2010; Soriano, 2006).

Por último, y en paralelo a los avances en la constitución de una “comunidad de seguridad” en el Cono Sur con Mercosur como reflejo de su institucionalización, respecto a esta etapa de posguerra fría cabe tomar en consideración nivel regional la tendencia a la que apuntan Buzan y Wæver (2003: 322): “*The most interesting trend was the increasing differentiation of the two subcomplexes, with the possibility of an internal transformation, by splitting into two, of the South American RSC*”. Es decir, en el año 2003 Buzan y Wæver señalaban en *Regions and Power* hacia la diferenciación de los dos subcomplejos y se interrogaron, además, si ésta implicaría un posible acercamiento del subcomplejo andino hacia el Norte, fruto de la penetración de Estados Unidos, o una mayor presencia de Brasil en la subregión que integre al complejo suramericano al completo. Respecto a este segundo escenario, estos mismos autores señalan una posible ampliación del Mercosur hacia el Norte. Parte del trabajo que aquí se desarrolla pretende responder a esta interrogante.

¹⁰⁴ La OSCE puso en marcha una serie de medidas durante la Guerra Fría que perduran más de dos décadas después, y que facilitaron el enfriamiento de las relaciones entre los países europeos alineados en la lógica bipolar propia de este periodo. Entre las medidas adoptadas, se contempla (i) el intercambio de información (sobre fuerzas militares, planes de despliegue de sistemas de armas y materiales, y presupuestos militares), (ii) medidas para la reducción de riesgos (actividades militares insólitas o incidentes peligrosos), (iii) contactos (visitas a bases aéreas, contactos militares), (iv) notificación previa de determinadas actividades militares, (v) observación de estas últimas, (vi) concertación de calendarios anuales, (vii) restricciones, (viii) inspecciones, (ix) comunicaciones y (x) evaluación de las mismas (OSCE; 1990).

3.5. Los antecedentes de UNASUR y la cooperación suramericana de seguridad y defensa (2000-2008)

Dentro de las nuevas concepciones de seguridad y defensa que van a darse a escala internacional, y en el propio contexto de consolidación de la democracia en la región desde los ochenta, va a aflorar paulatinamente la cooperación suramericana en materia de seguridad y defensa. Además de la necesidad de nuevas visiones, tanto teóricas como en la práctica, la irrupción de esta forma de cooperación se explicará por otros factores, algunos de carácter endógeno a la región y otros, en cambio, de carácter exógeno. Esos factores en su conjunto, sumado a una serie de eventos que tendrán lugar entre finales de 2007 y el primer semestre de 2008 terminarán de impulsar esta dinámica de cooperación, profundizándola e institucionalizándola en el seno de UNASUR.

Respecto a los factores exógenos, se puede mencionar (i) la creciente desatención de Estados Unidos a la región, (ii) el unilateralismo de la Administración Bush en su “Guerra Global contra el Terror”, (iii) y el aumento de las opciones extrarregionales, en especial con la mayor presencia de China en la región, todas ellas en un contexto de lo que la OCDE califica como “shifting wealth”, es decir, el desplazamiento de poder progresivo hacia Asia (OCDE, 2010). En cuanto a las variables endógenas, por su parte, cabe mencionar (iv) el estancamiento del comercio intrarregional dentro del “regionalismo abierto”, (v) el giro progresista (o a la izquierda) de la región, y (vi) la emergencia del regionalismo suramericano en los 2000. Como factor inmediato, finalmente, huelga señalar la emergencia de una nueva conflictividad en el área andina y, en particular, los riesgos de regionalización del conflicto colombiano y la voluntad de gestionar las crisis en la región de forma autónoma, sin injerencias de Estados Unidos, junto a otros elementos que se expondrán. A continuación se desarrollarán con más detalle y amplitud cada una de estas causas.

3.5.1. Factores endógenos

Como un primer factor de relieve, hay que apuntar al agotamiento del “regionalismo abierto” que se experimenta a finales de los noventa y el primer lustro del 2000. Como se observa en el anexo 3.7., el comercio intrarregional que se impulsa a través de procesos de integración subregionales respecto al comercio total, —en especial en Mercosur—, registra una caída considerable tras el auge de los primeros años. En ello tiene mucho que ver la crisis que afecta a Brasil en 1998, y a Argentina a principios de siglo XX. En ambos casos los países adoptan medidas unilaterales que vulneran los acuerdos alcanzados en el Mercosur y contravienen la necesidad de normas estables y transparentes del regionalismo abierto (CEPAL, 1994), afectando con ello a la credibilidad y la confianza del propio proceso y dando marcha atrás a los logros en materia comercial que se habían alcanzado en la década anterior (Sanahuja, 2007).

Aunque en ambos casos se constatará una recuperación de ese comercio, nunca llegará a los niveles precedentes, lo que será percibido como una muestra de la fatiga del modelo de “regionalismo abierto” que se había promovido hasta entonces desde la propia CEPAL, y que revirtió en una aplicación “parcial y selectiva” respecto a

la conceptualización que estableció originariamente este organismo latinoamericano (Sanahuja, 2007:101). Fruto de esto último, es el carácter economicista o “uniaxial”¹⁰⁵ que se asocia a este tipo de regionalismo, y sumado a la crisis social que afecta a una mayoría importante de ciudadanos de la región, se sentarán las bases para explorar otras opciones por parte de los nuevos gobiernos que irrumpirán en la región, tanto a nivel interno como en su política exterior y regional (Comini y Frenkel, 2017).

En ese sentido, otro factor clave para entender el auge de este tipo de regionalismo “posliberal” es la victoria de diferentes opciones progresistas —o de izquierdas— en la región, con un anhelo autonomista, una lectura diferente del rol que debe desempeñar el Estado, y con una dimensión social como eje estructurante del desarrollo interno. Desde la victoria de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, —en ese momento con unas posiciones socialdemócratas mucho más moderadas que las que terminará asumiendo— la región va a ir registrando un aumento de las opciones de este signo que, con la victoria de “Lula” en Brasil en 2002, y sobre todo a partir de 2005, van a alterar la correlación de fuerzas en la región y acaparar la cartografía electoral suramericana. Como se observa en la tabla nº 11, salvo Colombia, con Álvaro Uribe, Perú con Alejandro Toledo y Alan García después, y Paraguay hasta 2008 con Nicanor Duarte, los restantes once presidentes de la región durante el periodo 2005-2010 van a ubicarse en posiciones que pueden denominarse como progresistas, de centro-izquierda o de izquierda. Muchos de ellos con un liderazgo carismático considerable en sus respectivos países, e incluso más allá de sus fronteras, como ha sido el caso de Lula o Chávez.

Tabla nº 11: Adscripción ideológica de los presidentes suramericanos (2005-2010)*

	Derecha	Centroderecha	Centro-izquierda	Izquierda
1	Colombia (Álvaro Uribe; 2002-2010)	Perú (Alejandro Toledo; 2001-2006)	Brasil ("Lula" Da Silva; 2002-2010)	Argentina (Néstor Kirchner; 2003-2007)
2	Paraguay (Nicanor Duarte; 2003-2008)	Perú (Alan García; 2006-2011)	Chile (Ricardo Lagos; 2000-2006)	Argentina (Cristina Kirchner; 2007-2015)
3			Ecuador (Alfredo Palacio; 2005)	Bolivia (Evo Morales; desde 2006)
4			Paraguay (Fernando Lugo; 2008-2013)	Ecuador (Rafael Correa; desde 2006)
5			Uruguay (Tabaré Vázquez; 2005-2010)	Venezuela (Hugo Chávez; 1998-2012)
6			Chile (Bachelet; 2006-2010)	

(*) Guyana y Surinam excluidos

Elaboración propia a partir de CEPAL

¹⁰⁵ Por uniaxialidad se hace referencia a cómo la integración o cooperación regional se lleva a cabo, y concretamente, a si esta prioriza un área en particular. Como aclaran Comini y Frenkel (2017), esto no impide que se involucren diversas temáticas en el proceso regional, si bien de forma “sucesiva y supeditados al eje prioritario”.

El tercer factor endógeno va a ser la redefinición del regionalismo en clave suramericana a partir del 2000, y con un carácter estratégico desde la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) a Brasil. Con un visible liderazgo de este país y, posteriormente y en menor medida, de la Venezuela “bolivariana”, es América del Sur donde se redefine el regionalismo y la integración regional latinoamericana. En ese espacio regional reconfigurado para ampliarse más allá del Cono Sur, e incluir la zona andina van a aparecer nuevos marcos de cooperación en materia de seguridad y defensa a partir del 2000 que darán continuidad y, en su caso, retomarán las visiones y debates sobre seguridad y defensa del decenio anterior (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014).

Concretamente, hay que hacer referencia al proceso que conduce a la aparición de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) y su sucesora que ocupa este trabajo, UNASUR, desde las primeras cumbres suramericanas que se celebran el año 2000 en Brasilia. Como se observa en la figura nº 7., desde ese año hasta mayo de 2008, en el que se aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR, tendrán lugar tres cumbres suramericanas que reúnen a los doce mandatarios de la región (Brasilia, 2000; Guayaquil, 2002; Cusco, 2004), con un periodo transitorio en el que opera la mencionada CSN.

Figura nº 7: Principales etapas del proceso de regionalización en clave suramericano



Elaboración propia

Ese proceso se inicia con la propuesta de creación de un área de libre comercio de Suramérica (ALCSA), que buscaba la convergencia económica de Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), promovida por el Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso ya a finales de los noventa, y en respuesta a la propuesta estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Si bien hubo un intento al respecto ya con Itamar Franco, había pocos países entusiasmados por aquel entonces con la propuesta, siendo uno de ellos claramente Colombia (Amorim, 2009).

Con la llegada del PT al Brasil, el Mercosur va a recuperar la dimensión estratégica inicial que representa la alianza argentino-brasileña, y se dará un paso más al apostar por su ampliación progresiva hacia la zona andina. El acuerdo de

complementación económica en el marco de la ALADI nº 59 entre Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela, firmado en 2003, supondrá un paso adelante. Y sumado al Tratado de Libre Comercio entre Mercosur y Perú, permitió la aproximación de los dos principales bloques económicos suramericanos. Otra prueba de la estrategia de regionalización suramericano será el proceso de ampliación del Mercosur hacia la zona andina con Perú (2003), Colombia y Ecuador (2004) como miembros asociados, y con los procesos de adhesión de Bolivia y Venezuela. Con este último país, sin ir más lejos, Brasil registró un crecimiento del comercio de 758% entre 2003 y 2008 (Mercadante, 2013; Jaguaribe, 2010).

En todo caso, acompañando esta regionalización en clave suramericana, desde la Cumbre de Brasilia hasta la creación de UNASUR tendrá lugar un claro proceso de “repolitización” (Dabène, 2012) que, desde una mirada multidimensional, amplía notablemente las esferas a “suramericanizar”. En un primero momento, tres van a ser los ámbitos novedosos de cooperación que se abordarán a escala suramericana: seguridad y defensa, energía, e infraestructura física. Ello anticipa, al menos en los discursos, algunos de los rasgos del regionalismo en clave “posliberal”, al extenderse más allá del libre comercio, a agendas que se “repolitizan” y se abordan desde la perspectiva del desarrollo y la autonomía internacional de la región (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014).

A lo largo de las tres primeras cumbres suramericanas celebradas en Brasilia (2000) Guayaquil (2002) y Cusco (2004) se recoge en las declaraciones una agenda abierta a “nuevas amenazas” y en particular al problema de las drogas y el crimen organizado, que coexisten con las concepciones de seguridad democrática de la etapa anterior y la idea de consolidar la región como una Zona de Paz. En el comunicado de Brasilia, se dedica un apartado exclusivamente para abordar respuestas al “problema de las drogas y delitos conexos”. En seis puntos se expone un planteamiento integral y con mayor énfasis en la oferta que se aleja del paradigma prohibicionista propugnado desde Estados Unidos y se aproxima más a las posturas de la Unión Europea en ese momento. En ese sentido, se pretende estrechar la cooperación para centrar la represión en el crimen organizado, atendiendo a sus especificidades; con una mirada interdisciplinar que tiene en cuenta la importancia del lavado de dinero —expresando el interés por impulsar un Grupo de Acción Financiera de América del Sur— y la necesidad de un desarrollo alternativo para la población vinculada en estas “industrias sumergidas” (Reunión de Presidentes de América del Sur, 2000).

Como apunta Comini, en ese encuentro Chávez adelanta por primera vez en un espacio en clave suramericano la idea de poner en marcha una alianza militar regional, una idea que ya había adelantado un año antes en el XX aniversario del Parlamento Andino, en esa ocasión como “Organización del Tratado del Caribe y Atlántico Sur”. Ese proyecto quedaba bastante alejado de la idea del presidente Cardoso para el encuentro, y de otros países suramericanos que no pretendían poner en marcha un “eje militar unionista” a pesar de que la OTAN siguiera vigente y ampliándose hacia el Este. A pesar de que no cuajara la propuesta, ésta fue recuperada en varias ocasiones por parte del mandatario venezolano, llegando incluso a proponer años más tarde la fusión de las Fuerzas Armadas del Mercosur (Comini, 2015).

Dos años más tarde, en la II Reunión de Presidentes de América del Sur, la seguridad es uno de los ejes del encuentro junto con el impulso de la integración y las infraestructuras. Cumpliendo con el compromiso adoptado en el Comunicado de Brasilia, se aprueba la “Declaración sobre la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana” por la que queda proscrito el uso o amenaza del uso de la fuerza entre Estados y cualquier dimensión relacionada con armas de destrucción masiva (emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, etc.). Además, se comprometen a la erradicación total de las minas antipersona y a la aplicación de las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras (Reunión de Presidentes de América del Sur, 2002a). Junto con esta declaración, se condena el terrorismo tras el 11-S y se insiste en lo declarado en Brasilia para la lucha contra las drogas y los delitos conexos (Reunión de Presidentes de América del Sur, 2002b). En los dos encuentros se establecen los principios de responsabilidad compartida desde un enfoque integral, equilibrado y de cooperación, y en ambos se vincula las soluciones con una liberalización de los mercados agrícolas de los países del Norte.

A pesar de las diferencias discursivas ya presentes en las declaraciones que emanan de los encuentros de los mandatarios suramericanos, esta agenda no se materializa en acciones concretas, y tampoco se traduce en estructuras de cooperación institucionalizadas, reflejando así un estadio muy incipiente de “regionalización” de esta cuestión (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014). Ello contrasta, por ejemplo, con el mayor grado de cooperación e institucionalización que alcanzan ya en este periodo otras agendas “posliberales” como las referidas a energía o infraestructura física, en este último caso a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (Palestini y Agostini, 2015).

Con carácter bilateral, merece la pena resaltar la conformación en 2006 de la “Fuerza Cruz del Sur” entre Argentina y Chile, o dos años antes la puesta en marcha de la “Compañía Combinada de Ingenieros de Construcción Horizontal” entre Chile y Ecuador para Haití. También, como en 2008 se inaugura la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ) que, pese a tener un marco latinoamericano, se nutre en su mayoría de países suramericanos y de la tendencia que se abre paso con la puesta en marcha del CAECOPAZ en Argentina durante los noventa. Este centro aspirará a funcionar como un espacio de armonización de doctrinas nacionales en materia de operaciones de paz y como intercambio de experiencias e instructores militares entre los centros nacionales (Neto, 2015)

Durante el periodo en el que está vigente la CSN, las cuestiones de seguridad y defensa quedan más diluidas entre un amplio número de dimensiones abordadas, sobresaliendo por encima del resto la voluntad de dar respuesta al déficit social de la región. Las cuestiones de seguridad y defensa pierden un cierto protagonismo, como queda constancia en la Declaración de Cusco en la que no figura como “área de acción prioritaria”¹⁰⁶. La Comisión Estratégica (o “Comisión Sur”) habilitada por la CSN a petición de Hugo Chávez y Tabaré Vázquez, se responsabilizó de elaborar un Plan

¹⁰⁶ Figuran no obstante como “áreas de acción prioritaria” de la CSN las siguientes nueve temáticas: diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, la inclusión social y la justicia social, y las telecomunicaciones.

Estratégico para el periodo 2005-2012 que sí tomó en consideración estas cuestiones. Entre los cinco principios rectores se consideraba la paz, junto con la solidaridad y cooperación, la soberanía y autodeterminación de los pueblos, la democracia y el pluralismo, y la armonía con la naturaleza (CSN, 2006).

Entre las distintas propuestas que hace la Comisión, conviene tomar en consideración dos para la problemática de este trabajo. Por un lado, que se apunte a la importancia de coordinación en materia de defensa a través de una reflexión de acuerdo con las necesidades reales de la región, y la puesta en marcha de organismos oportunos como, la explícitamente mencionada “Junta Sudamericana de Defensa”. Por supuesto, también subraya que todo ello debe hacerse de acuerdo con el principio de soberanía y no intervención. Por otro lado, es interesante resaltar como aparece a parte la mención a “la lucha contra la corrupción y coordinación sudamericana para derrotar el narcotráfico”. Respecto a este problema, se apela a la coordinación de esfuerzos e intercambio de información y experiencias (CSN, 2006).

En este mismo periodo, coincidiendo con el encuentro de Ministros de Defensa de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)¹⁰⁷, y en el propio marco de la CSN, tendrá lugar el primer —y único— encuentro de Ministros de Defensa de América del Sur en Bogotá, celebrado el 14 de julio de 2006. En este encuentro se trató de avanzar en la definición de las amenazas y prioridades de la región. Tras el 11-S y la aprobación durante la Cumbre Hemisférica de la OEA en 2003 del concepto de seguridad hemisférica que amplía la noción tradicional, cada subregión debía contemplar y consensuar las amenazas que le afectaban, sin perder de vistas las diferentes aproximaciones que existían entre los doce países suramericanos. Los debates giraron en torno cuáles eran las amenazas comunes a la región, el papel de las Fuerzas Armadas frente éstas, y el fomento de medidas de confianza y resolución pacífica de controversias.

En la declaración final se deja ya patente la apuesta por una mayor cooperación¹⁰⁸, siempre y cuando se respeten los ordenamientos jurídicos internos de cada uno de los países de la región (punto 6). La participación en los países de la CSN en las operaciones de paz habilitadas desde Naciones Unidas se señalan también como un valioso aporte a la seguridad internacional, incluyendo una mención discutida al caso de la MINUSTAH en Haití (punto 8). También aparece una mención a la promoción de la cooperación en materia de desastres naturales (punto 9). En lo que se refiere a las medidas de confianza, se comprometen a fortalecerse entre los países de la región. Para ello, se expresa que se llevará a cabo por medio de “encuentros regulares entre Ministerios de Defensa, el intercambio de experiencias en materia de

¹⁰⁷ La OTCA dará continuidad al Tratado de Cooperación Amazónica a partir de 1995, para reforzar y materializar los objetivos del tratado, y a partir de 2002 se fijó su sede en Brasilia.

¹⁰⁸ En el punto 12 de la declaración se menciona lo siguiente: “Es necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur. Estos mecanismos incluyen: el intercambio de información e inteligencia; el intercambio de personal con fines académicos; la provisión de capacitación y entrenamiento; la realización de ejercicios militares conjuntos; la respuesta rápida ante alertas provenientes de otros países; el intercambio de experiencias y conocimientos científicos y tecnológicos en materia de industria militar; y encuentros bilaterales o multilaterales entre Ministerios de Defensa, órganos y fuerzas competentes”.

doctrinas y políticas de defensa, el intercambio de información e inteligencia, la realización de rondas de conversaciones entre los Altos Mandos Militares, el desarrollo de medidas para la solución pacífica de incidentes en las zonas de frontera y el intercambio de personal civil y militar para formación y capacitación” (Declaración de Bogotá, 2006).

Tampoco puede perderse de vista como en estos años Argentina, y sobre todo Brasil, van a aprobar diferentes documentos estratégicos en los que se apunta a una mayor cooperación e integración en materia de seguridad y defensa de carácter subregional (Cono Sur) y suramericana. Así, en el caso brasileño se plasmará en la Estrategia de Defesa de 2005, en el proyecto “Brasil 3 Tempos” de 2006 y en el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC) de 2008 (Comini, 2015). Se corroborará en diciembre de 2008 con una nueva Estrategia de Defensa que incluye como directriz estimular la integración de América del Sur y menciona el debate existente sobre la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (punto 18, Ministerio de Defensa de Brasil, 2008).

Dos años antes, en su Ley de Defensa Nacional, Argentina asume en el capítulo II dedicado a la concepción y el posicionamiento estratégico del país en materia de defensa una modelo de defensa “defensivo” con una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Respecto a este último punto, en esta misma ley se menciona lo siguiente: “Argentina participa de modo activo y constructivo en las consultas tendientes al futuro establecimiento de un órgano de Defensa Sudamericano en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (...) la política de defensa argentina también continuará comprometida con el afianzamiento y la consolidación de las prácticas y de las políticas de cooperación militar y de defensa que a nivel regional y, particularmente, subregional, se registran en Sudamérica. En esa misma línea, se insiste a continuación que “es política de estado profundizar, a nivel regional, la cooperación militar y de defensa y, al mismo tiempo, avanzar, según las voluntades de los estados vecinos, en la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados y permita acceder a estados cualitativamente superiores a los que la cooperación militar y de defensa de la subregión han logrado hasta el presente, a fin de garantizar el mantenimiento futuro de la paz” (Ministerio de Defensa de Argentina; 2006, capítulo II)

3.5.2. Factores exógenos

Dos “eventos” de escala global no pueden obviarse al tener en cuenta el contexto en el que irrumpe UNASUR con su CDS: el 11-S y la crisis financiera y económica que se inicia en 2008. Los atentados del 11-S y sus efectos en la política exterior de Estados Unidos han tenido un impacto global que ha sido calificado por algunos expertos como “macroseguritización” (Buzan y Wæver, 2003), entendido como la difusión a escala global del discurso antiterrorista promovido por la Administración Bush bajo la denominación de “Guerra Global contra el Terror” y las prácticas que acarrea a escala internacional, en función de su alineamiento mayor o menor a este. A este respecto, se ha visto la influencia que tuvo para la región ya que el único país suramericano que se alineó con Estados Unidos y apoyó sus intervenciones bélicas en

Afganistán (2001) e Irak (2003) fue Colombia, al sumarse a la “Coalición de los dispuestos” o *Coalition of the Willing* promovida por la administración estadounidense.

Este auge de los *neocon* en la política exterior de Estados Unidos tuvo dos consecuencias para la región. Por un lado una mayor desatención hacia América Latina, al estar volcados en esos dos frentes en Oriente Medio, que acapararon importantes recursos materiales, humanos, y esfuerzos diplomáticos para estabilizar dos países cuyas gobernanzas no democráticas fueron desmanteladas e impuestas por la fuerza sin la legitimidad de las poblaciones civiles. Así, dejando a un lado las contundentes consecuencias que han tenido esas dos intervenciones de Estados Unidos y sus aliados para la geopolítica contemporánea, sí conviene comprender que América Latina perdió protagonismo para una diplomacia estadounidense más volcada hacia esa zona geográfica y, progresivamente, en Asia.

A su vez, los métodos que se emplearon en la GGT que promovió la Administración Bush y la vulneración del derecho internacional en la que incurrió al intervenir en Irak¹⁰⁹, pese a no contar con el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, generó fuertes recelos entre la mayor parte de los países latinoamericanos. Tampoco ayudó la presión que hizo este país a Chile y México — miembros no permanentes en este momento en el Consejo de Seguridad— para apoyar su intervención en Irak, llegando incluso a contar con terceros intermediarios, como España¹¹⁰ durante el Gobierno de Aznar que pretendieron convencer sin éxito a sus pares latinoamericanos, afectando a sus propias relaciones diplomáticas con la región (Arenal, 2011). Todo ello tuvo pues un “efecto rebote” ya que los países latinoamericanos no quisieron romper con algunos de sus principios que están arraigados en sus políticas exteriores, como el respeto al derecho internacional, la no intervención en asuntos internos o el de soberanía nacional; y percibieron a Estados Unidos como un factor de inestabilidad por su unidireccionalidad (Jaguaribe, 2010). Esa desatención se acrecentó también por el cuestionamiento de algunos países suramericanos, en especial Argentina y Brasil, al proyecto de ALCA que tenía Estados Unidos previsto para la región, al no resultar beneficioso para algunos sectores estratégicos de sus economías la liberalización que acarrearía. El distanciamiento respecto al proyecto panamericano de área de libre comercio, se avivó con la llegada de los gobiernos progresistas a la región y se congeló definitivamente tras las IV Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Mar del Plata (Argentina) en noviembre de 2005.

¹⁰⁹ En el marco de la estrategia de seguridad que puso en marcha Washington tras los atentados cabe mencionar el impulso a una nueva pauta de “autodefensa preventiva unilateralmente determinada”, o como señala Arenal, una estrategia de ataques preventivos, que vulneraba el principio de la prohibición del uso de la fuerza, salvo en los casos de legítima defensa individual o colectiva, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas (Arenal, 2011).

¹¹⁰ Además de la presión ejercida a los países latinoamericanos que tenían asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, también se puede hacer alusión a la iniciativa que abanderó España de hacer posible la creación de una brigada bajo mando español en Irak, pese a las resistencias de los principales países latinoamericanos. Así, como apunta también Arenal, se pidió a varios países iberoamericanos que se habían alineado también con Estados Unidos, en concreto a El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, la participación en la misma, y esta finalmente se puso en marcha bajo el apelativo de Brigada Plus Ultra. Aunque se preveía un despliegue sin problemas importantes para el contingente iberoamericano, esta brigada se vio finalmente envuelta en incidentes armados, fruto del clima de conflicto abierto que caracterizó la “posguerra” iraquí (Arenal, 2011).

Respecto a sus relaciones con la región, desde el 11-S, Estados Unidos va a anteponer una agenda securitizada con el terrorismo como principal cuestión en la agenda, y concentrarse en identificar esta amenaza en el ámbito latinoamericano. Así, la Administración Bush puso en el punto de mira dos espacios suramericanos: la zona andina, en especial la frontera entre Colombia y Venezuela, y la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Este movimiento de securitización por parte de Estados Unidos supuso un reto para los países suramericanos ya que su interés era preservar una mínima autonomía sin confrontar con un país que estaba transformándose en el propio foco de inestabilidad y con una peligrosa conducta de apoyo a cambios de régimen, dentro y fuera de la región tras lo sucedido en Kosovo, Haití¹¹¹ y la connivencia con el intento fallido de golpe de Estado en Venezuela (Tokatlian, 2006). En ese sentido, la controvertida declaración del Grupo de Río tras el golpe de Estado en el país, en la que se omitía cualquier condena al mismo y se apelaba a restituir la normalidad recurriendo a los mecanismos habilitados en el seno de la OEA (Grupo de Río, 2002), puede explicar en buena medida la mayor asertividad del mandatario venezolano por impulsar y apoyar la reconfiguración de las instituciones regionales en los años posteriores.

La crisis del multilateralismo generada por el menosprecio de la Administración Bush a Naciones Unidas va a representar un obstáculo añadido que alimentará un sentimiento de vulnerabilidad entre los países suramericanos al percibir cómo se asienta una tendencia que estrecha el “margen de permisibilidad” y autonomía, sin por ello ser anti-estadounidenses y tener planteamientos antagónicos. En ese sentido, va a alimentarse la idea que los países de la región por sí solos son incapaces de ser interlocutores válidos en la sociedad internacional y que, por ende, enfrentan un dilema en sus políticas exteriores que les lleva a optar entre el alineamiento a Washington (calificado también como “satelización”) o una mayor cooperación entre ellos para preservar el mayor margen de autonomía y contribuir a la construcción de un orden internacional multipolar (Jaguaribe, 2010; 2011)

En paralelo a ese desinterés por parte de Estados Unidos y el propio recelo de los países latinoamericanos al unilateralismo de la Administración Bush, hay que sumar la irrupción de un nuevo actor clave en la región a partir de 2004 que va a ampliar las opciones extrarregionales: China. Ese auge se enmarca a su vez en el propio desplazamiento de poder horizontal que va a experimentar la sociedad internacional hacia Asia y que la OCDE denominó como *shifting wealth* (OCDE, 2010). Fruto de ello, se va a dar una ampliación e intensificación de las relaciones China-ALC

¹¹¹ El presidente Jean Bertrand Aristide fue removido por la fuerza, al ser secuestrado por funcionarios estadounidenses y llevado a República Centroafricana, a través de una maniobra consensuada entre Estados Unidos y Francia para que fuera reemplazado por el consultor Gerard Latortue. El CARICOM, con la elección democrática como uno de sus criterios de pertenencia, no reconoció ese gobierno y pidió una investigación exhaustiva a Naciones Unidas, que claudicó ante la presión francesa y estadounidense. Como apunta Tokatlian, fue significativo como algunos países suramericanos, como Chile y Brasil, al igual que Francia y Canadá, apoyaron la misión militar desplegada en Haití (MINUSTAH) como forma de restaurar su interlocución con Washington tras haberse opuesto éstos a la intervención en Irak, así como para demostrar su mayor participación en misiones multilaterales. Merece la pena tener en cuenta el precedente que se abría con esta resolución 1542 de 2004 que, desde un punto de vista suramericano, además, implicaba la primera participación de países suramericanos bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (Tokatlian, 2006).

en el ámbito diplomático que irán en paralelo al protagonismo creciente que va ir teniendo China para el desarrollo de las economías latinoamericanas, y en especial las suramericanas.

Las bases que estructuran las relaciones sino-suramericanas, y latinoamericanas en general, se mantienen prácticamente constantes desde la proclamación de la República Popular de China por parte de Mao Zedong en 1949. Estas bases pueden resumirse con la preponderancia de los puntos en común frente a las diferencias ideológicas, el respeto a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica¹¹², y el principio de “una sola China”¹¹³. Además, desde la llegada de Deng Xiaoping se dejó a un lado las afinidades y rivalidades de índole ideológica, adoptando una política más pragmática y conciliadora que busca entablar relaciones de amistad y cooperación en las que se realzan los puntos en común. Desde entonces, las relaciones de China con la región se definen como mutuamente beneficiosas (*win-win*) y se estructuran en torno a dos ideas difícilmente cuestionables a priori: desarrollo y paz (Shicheng; 2006).

A esa mayor presencia en el ámbito político-diplomático, el país asiático ha pasado a ser uno de los principales socios comerciales, una de las principales fuentes de Inversión Extranjera Directa (IED) y uno de los más importantes prestamistas de la región. En el ámbito comercial, después de EEUU y la Unión Europea (UE), China es el tercer socio comercial de la región. De representar el 1% del comercio exterior latinoamericano en la década de los ochenta, China ha pasado a representar más del 11% treinta años después. El significativo aumento del comercio desde 2002 entre ambas regiones ha influido en la reprimarización de la mayoría de las economías suramericanas, al haber mantenido un patrón de comercio poco diversificado que se ha basado en exportaciones hacia China de *commodities* como, por ejemplo, el petróleo (Venezuela y Ecuador), el cobre (Chile) o la soja (Argentina). En cambio, las exportaciones de China a la región, principalmente manufacturas, han sido más diversas y con un mayor valor añadido. También en materia de IED y en su cartera de inversiones este país ha pasado a ser el tercero más importante, después de EEUU y la UE. Hasta el momento, esta inversión se ha concentrado en la extracción de recursos naturales (Ferchen, 2011, CEPAL, 2012).

¹¹² Los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica se acuñaron por primera vez en el Acuerdo sobre el comercio y las relaciones entre el Tibet Región de China y la India en 1954 y se retomaron en el contexto de Guerra Fría por parte del Movimiento de Países no Alineados. Estos principios hacen referencia a: (i) el respeto mutuo a la integridad territorial de cada estado y la soberanía, (ii) no agresión, (iii) no injerencia en asuntos internos, (iv) igualdad y beneficio mutuo, (v) coexistencia pacífica. Estos principios se alinean con la idea de soberanía y no injerencia en asuntos internos que predomina en América Latina, así como a una concepción “defensiva” y “revisionista” del multilateralismo (Verdes-Montenegro, 2014b)

¹¹³ Dentro de la rivalidad entre la República Popular de China y Taiwán, se entiende por principio de “una sola China” el reconocimiento de que sólo existe un único Estado-nación en el sistema internacional que agrupe y represente a China —incluyendo a la actual República Popular de China y Taiwán—, y siendo, además, la República Popular de China su único representante legítimo. Por ello, la República Popular China no mantiene relaciones con ningún país que reconozca y/o mantenga relaciones con Taiwán. Este último, por otra parte, ha mantenido una activa presencia en América Latina, a través de la ayuda externa —especialmente en los países pequeños y más dependientes— en apoyo de su tradicional búsqueda de reconocimiento internacional.

En lo que respecta a los préstamos concedidos por China a la región, tal y como se observa en el anexo 3.12, el número de proyectos ha seguido una tendencia de fuerte aumento, con dos caídas en 2012 y 2014, y que en 2015 se zanjó con el nivel más alto de préstamos concedidos en la región (14 en total), como en el año 2010 y 2011, pero esta vez con el mayor volumen de préstamos concedidos (29 100 millones de dólares). La mayoría de los préstamos chinos en la región han sido para proyectos de energía (56%) e infraestructuras (32%). El principal prestamista ha sido el Banco de Desarrollo de China al haber concedido alrededor del 81% de los préstamos hacia la región.

Como se plasma en la tabla nº 12, el principal beneficiario es Venezuela con algo más de la mitad de los fondos prestados (52%) para financiar 17 proyectos. Como beneficiarios de los préstamos también sobresalen Brasil (17,5 %) y Argentina (12,3%) al recibir el 30% restante de los préstamos realizados en la región. Estos tres países suramericanos que representan casi el 80% de los préstamos concedidos en la región en los últimos ocho años han sido objeto de recurrentes visitas por parte de la diplomacia china, y en todos ellos hay proyectos estratégicos en marcha vitales tanto para sus economías como para los propios intereses de China. Ya sea con las importantes reservas de crudo pesado venezolano o las del Pre-sal brasileño, sin olvidar la concesión de Vacamuerta a la petrolera china Sinopec en el caso argentino y la siempre necesaria soja en la producción de alimentos, se observa como los intereses estratégicos chinos dependen a su vez de los abundantes recursos naturales de la región y, a través de estos préstamos, se está colaborando —e intentar sacar beneficio— en garantizar su exploración, extracción, procesamiento y transporte (CEPAL, 2013).

Tabla nº12.: Top 10 de los países que más préstamos han recibido por parte de China

País	Número de préstamos	Cantidad	Porcentaje
Venezuela	17	65	52,2%
Brasil	8	21,8	17,5%
Argentina	8	15,3	12,3%
Ecuador	11	15,2	12,2%
Trinidad y Tobago	2	2,6	2,1%
Bolivia	6	1,6	1,3%
Jamaica	9	1,5	1,2%
México	1	1	0,8%
Costa Rica	1	0,395	0,3%
Barbados	1	0,17	0,1%

Fuente: China-Latin America Finance Database
Elaboración propia

Además, conviene no perder de vista rol creciente que ha cumplido China en la región como prestamista de última instancia en apoyo a la balanza de pagos, con los casos

de Argentina, Brasil y Venezuela, que además de contribuir a la internacionalización del yuan, suponen una alternativa a la financiación tradicional que otorgaba el FMI. Es así un ejemplo claro de cómo la búsqueda de mayor autonomía de los países suramericanos, de la que el regionalismo posliberal es una muestra, descansa en buena medida en la diversificación de relaciones y la importancia que ha adquirido China como socio (Serbin, 2016).

Como se ha evidenciado en los últimos años, el crecimiento histórico de las economías latinoamericanas ha dependido en buena medida del “boom de las *commodities*” que ha impulsado la demanda china en una fase específica de su desarrollo, de ahí que las exportaciones a China hayan sido uno de los factores determinantes del progreso económico y social de la región (Ocampo y Bértola, 2010; Ferchen, 2011). No obstante, la excesiva sincronización de los ciclos económicos entre la economía China y las economías latinoamericanas y caribeñas, fruto de los importantes nexos económicos y comerciales, ha pasado de ser una oportunidad en la década de los 2000 para convertirse en un riesgo en los últimos años. Como puede observarse en el anexo nº 3.12., la desaceleración del crecimiento en China se está correspondiendo con esta misma pauta en América Latina y el Caribe, con un diferencial que se mantiene relativamente estable. Desde 2011 el crecimiento de China ya no es de dos dígitos, estimándose para el año 2016 por debajo del 7%.

Exceptuando el caso de Brasil en el ámbito suramericano, con el que China tiene en marcha una relación diferenciada —al igual que con México, por el tamaño de sus economías y el peso que tienen el tablero internacional—, el país asiático ha estado cada vez más interesado en entablar relaciones de conjunto con los países latinoamericanos y caribeños, y así se reflejará en el discurso oficial de la diplomacia china, a través de su estrategia regional con la región (Gobierno RPCh, 2008), y de su academia (Creutzfeld, 2013). De este modo, más allá de las renovadas relaciones bilaterales entre China y los países suramericanos, no se generan canales de cooperación institucionalizados más allá del foro China-CELAC (Verdes-Montenegro, 2014b).

Aunque existe un amplio consenso entre los especialistas que los ámbitos de la seguridad y la defensa no son prioritarios en las relaciones China-América Latina —siendo, sin lugar a dudas, mucho más significativa sus interdependencias económicas—, sí conviene tener presente que la mayor presencia de China en la región tiene un impacto geopolítico y genera unos efectos indirectos fruto de esas intensas relaciones económicas. Tampoco conviene desatender a los impactos en la región en materia de comercio de armas, entrenamiento militar, y una presencia mayor —aunque todavía esporádica— del Ejército Popular de China en la zona. En ese sentido, entre los efectos directos e indirectos que identifica Ellis (2015)¹¹⁴ en la región pueden destacarse, por ejemplo, la expansión de la actividad criminal transpacífica en la región (mafias, etc.), la presencia de China en infraestructuras clave que conectan el

¹¹⁴ Además de los mencionados, Ellis identifica otros efectos directos e indirectos como la participación de las multinacionales chinas como actores locales, el crimen y la violencia que protagonizan las comunidades chinas, el mantenimiento de regímenes populistas, el cambio de imperativos en las relaciones entre los propios estados latinoamericanos, la expansión del Ejército Popular de China en educación y entrenamientos con la región, o la disposición de las relaciones Estados Unidos-China (Ellis, 2015).

comercio con el Pacífico, la expansión de las opciones para los países latinoamericanos, no sólo como prestamista de última instancia para aquellos países con relaciones deterioradas con Estados Unidos y las IFI, sino también como nuevo competidor en el mercado de armas, con productos más competitivos que los proveedores tradicionales y con un acceso a financiación más flexible que facilita la modernización de los equipamientos militares de muchos países suramericanos (Ellis, 2015). La presencia de China en este terreno se acompañará de la mayor presencia de otros actores extrarregionales como Rusia, Holanda, España, Irán o India que aumentarán la competencia entre los proveedores en este campo y ampliarán todavía más las opciones para los países suramericanos (Battaglini, 2015a). Esta mayor diversificación, además de traducirse en una mayor proactividad, tendrá como resultado un margen más amplio de autonomía respecto a Estados Unidos que pondrá las condiciones para el surgimiento de una nueva cartografía regional en las Américas (Serbin, Martínez y Ramanzini, 2015).

En lo que concierne a Rusia, dentro de la tradicional cautela que tendrá este país en sus relaciones con América Latina, como en el caso de China, a partir de 2004 se intensificarán las relaciones con la región. Además de por el interés en exportar armas a la región, habrá un mayor interés por parte de Rusia de promover un sistema multipolar en el que la región, a través de países como Venezuela, pueden suponer unos aliados para tal empresa. Además, fruto de la ampliación de la OTAN hacia el Este, Rusia querrá también mostrar que puede desarrollar relaciones en el entorno cercano de Estados Unidos sin llegar a confrontar con éste (Smith, 2009).

3.5.3. El surgimiento del CDS: factores inmediatos

La gestión de crisis en un marco regional parece ser el determinante inmediato de la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en paralelo a la aparición de UNASUR. La propuesta concreta de creación de este consejo fue planteada por el Presidente “Lula” da Silva en marzo de 2008, un día después de la “Operación Fénix”. Durante dicha operación se produjo el ataque colombiano a un campamento de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido, entre otros, el Comandante Raúl Reyes; y en vísperas de la “Cumbre” del Grupo de Río que abordó la grave crisis bilateral causada por ese ataque. La tensión regional que se abrió paso entre ambos países, y que incluyó también a Venezuela, se producía por la vulneración de dos normas regionales cruciales: el principio de soberanía y el de no injerencia en asuntos internos (Battaglini, 2012).

El liderazgo brasileño que se abre paso tras la Operación Fénix responde, en primera instancia, a esa coyuntura de “evento crítico” (*critical event*), y por ello no se precisó su alcance ni los contenidos. Esta crisis permitiría abrir la ventana de oportunidad y acelerar la iniciativa brasileña de poner en marcha un proyecto de defensa a escala suramericana de cuyo interés ya se habían hecho eco sin éxito algunos países previamente, como Argentina, Chile o Venezuela (Agostinis, 2016). El propio Brasil ya había mostrado un cierto interés, si bien sin tanta voluntad política,

con los planteamientos que se recogen en diferentes documentos estratégicos que van publicándose años antes, como el documento estratégico que se presenta en la segunda mitad de 2007: “*Projeto Brasil 3 Tempos – 50 temas estratégicos*” (Moreira, 2009). También serán cruciales, como ya se ha indicado, el propio proceso de regionalización en clave suramericana, con declaraciones que muestran la voluntad de fomentar la cooperación suramericana y reivindican el derecho soberano para definir de forma autónoma las prioridades de seguridad y defensa.

Ahora bien, no fue un detalle menor que el mismo mes que se produce la Operación Fénix, Condoleezza Rice, Secretaria de Estado de Estados Unidos, se enterara de ese proyecto brasileño antes que sus pares suramericanos por boca del propio Lula. Tampoco que dentro de la gira por la región que realizó el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, para explicar la propuesta a sus homólogos suramericanos, entre marzo y abril, empezara por Estados Unidos. A este respecto, hubo quien interpretó esto como una búsqueda del aval de Estados Unidos por parte de Brasil (Comini, 2015).

Durante esa gira en la que Jobim se reunió con sus pares en Venezuela, Guyana, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Paraguay, Argentina y Uruguay, quedó patente que la iniciativa no contaba con un desarrollo estratégico por parte de la diplomacia brasileña. Así, sólo se aclaraba por parte del ministro brasileño que ésta no supondría la creación de una fuerza militar única para Sudamérica, y la gira como tal se interpretó a todas luces como una búsqueda de consenso ante la propuesta que se formalizaría durante la Cumbre de Brasilia prevista para mayo y en la que, además de presentarse el Tratado Constitutivo de UNASUR, se pretendía tratar de aprobar la propuesta de creación del CDS o, como mínimo, que saliera un grupo de trabajo que afinara la propuesta (Comini, 2015).

Ahora bien, dentro de la dinámica de cooperación en materia de defensa que va ponerse en marcha a escala suramericana, no conviene obviar unos sucesos que van sucediéndose en paralelo a lo largo de los meses que transcurren entre noviembre de 2007 y diciembre de 2008, tal y como se sintetizan en la figura nº 8. En primer lugar es preciso apuntar al descubrimiento del mayor yacimiento de petróleo por parte de Brasil en una zona de aguas profundas situada en litoral brasileño, comúnmente llamado Pre-Sal¹¹⁵. La magnitud del primer hallazgo en el campo de Tupí es tal (según las estimaciones entre 5.000 y 8.000 millones de barriles de petróleo), que este yacimiento ubicado en la Bahía de Santos contenía al menos el doble de reservas que hasta ese momento tenía el país, lo que lo situaba ya como una potencia petrolera emergente.

Por si fuera poco, a este hallazgo se sumarán otros dos en los meses posteriores, como el de Júpiter (enero 2008) y el Carioca (abril 2008), con unas reservas que podrían ser equivalentes a las del campo de Tupí. Los descubrimientos de esos distintos campos en el Pre-Sal no tienen precedentes en los últimos 30 años en el hemisferio occidental, desde que en 1976 se localizara el campo de Cantarell en

¹¹⁵ Este descubrimiento supuso un giro importante en la exploración de petróleo en Brasil, ya que hasta ese momento los yacimientos de este hidrocarburo se situaban en lo que se denomina como “post-sal”, y en este caso se perforó a 2000 metros del suelo marino, por debajo de una capa de sal que le da nombre.

México. Se estima que los recursos recuperables en esa zona suman alrededor de 50.000 millones de barriles equivalentes de petróleo, dentro de un área de 149.000 kilómetros cuadrados que se extiende a lo largo de tres cuencas, Santos, Campos y Espíritu Santo.

El mismo mes de abril en el que se anuncia ese tercer hallazgo en Brasil, sin haber informado previamente a los gobiernos suramericanos, Estados Unidos anuncia el restablecimiento de la IV Flota, encargada de las operaciones en el Caribe, Centroamérica y Suramérica. Creada durante la II Guerra Mundial, se había disuelto una vez acabado el conflicto bélico en 1950 para incorporarse a la II Flota. Varios mandatarios suramericanos expresaron su malestar e incompreensión ante la decisión adoptada en tiempos de paz, lo que generará nuevas tensiones entre este país y Venezuela, y despertará los recelos de la diplomacia brasileña por la coincidencia de la decisión con los hallazgos en sus aguas territoriales. La justificación posterior por parte del Almirante James Stavridis, jefe del Comando Sur, será que las funciones de la IV Flota estarán vinculadas a “respuestas en desastres naturales”, “ayuda humanitaria”, operaciones médicas”, “colaboración en la lucha contra el narcotráfico” y “cooperación para la defensa del Medio Ambiente, la Ciencia y la Tecnología”.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasil pretendía formalizar asimismo la creación del CDS como forma de fortalecer el conjunto del proceso regional suramericano. No obstante, esto último no pudo materializarse en ese momento ante el veto colombiano que planteó su mandatario, Álvaro Uribe. Este se argumentará por parte de la delegación del país andino por las diferencias existentes respecto a las FARC, y en particular, la pretensión venezolana de no otorgarles estatuto de “beligerantes”. Fruto de ese veto, la Cumbre decidió posponer la cuestión y encomendarle a un grupo de trabajo —abanderado por la presidencia pro tempore chilena— que consensuara una propuesta definitiva (Agostinis, 2016).

Entre el veto colombiano y la aprobación del CDS en la Cumbre de Costa Sauipe, hay que recordar la exitosa actuación de UNASUR tras la matanza de Pando (Bolivia) en 2008. Coincidiendo con una de las fechas con más carga simbólica en la escena internacional, un 11 de septiembre, pero no de 1973 ni de 2001 sino de 2008, se desencadenó en Bolivia una crisis política acompañada de una escalada de violencia en un momento en el que UNASUR no era aún un espacio ratificado por los países suramericanos y estaban empezando a dar sus primeros pasos. La trágica matanza de Pando, que se salda con una veintena de fallecidos y varios heridos y torturados, supuso una irrupción de violencia en el conflicto entre el Gobierno de Evo Morales y la oposición autonomista e independentista de la zona oriental del país.

Esta crisis llevó a los países suramericanos a reunirse con carácter extraordinario en una cumbre presidencial en el marco de UNASUR —y no la OEA— celebrada en el Palacio de La Moneda. Evo Morales convocó a sus pares suramericanos, con apoyo de Venezuela, buscando un alineamiento de la región que fortaleciera la posición gubernamental. Tanto Brasil como Chile, con unas perspectiva más equilibradas, dieron un espaldarazo decisivo en la reafirmación de la integridad territorial de Bolivia, pero también en el llamado al diálogo y la investigación de los hechos (Sanahuja, 2010). Como apuntan Gilberto y Thiago Rodrigues (2011), Evo

Morales rechazó todo y cualquier involucramiento de Estados Unidos, lo que también frenó la opción de actuación del organismo interamericano en el que también participa este país, e hizo ganar enteros al recientemente creado organismo suramericano.

Convocados por la Presidenta Bachelet que en ese momento ostentaba la presidencia pro tempore de la organización, los mandatarios suramericanos rechazaron enérgicamente la violencia y se posicionaron con el gobierno boliviano. Frente a los movimientos de desestabilización que se amparaban en discursos autonomistas —como los de los comités cívicos de la “media luna”— y que, además, recurrían a la violencia, los miembros de UNASUR reaccionaron con contundencia para frenar la escalada de violencia y que no se despertara el fantasma de la “balcanización” en la región (Sanahuja, 2010; Canelas y Verdes-Montenegro, 2011).

De este modo, durante la cumbre de La Moneda se da una respuesta concertada que respalda al gobierno boliviano y calma la tensión con la oposición (UNASUR, 2008b). La respuesta de los mandatarios suramericanos se acompañó de una primera misión para abrir un proceso de diálogo entre el gobierno y la oposición. Una semana más tarde, Evo Morales pedirá una segunda misión a UNASUR para que investigara los hechos ocurridos. Lo sucedido en Pando fue objeto de investigación por parte de una comisión *ad hoc* creada por UNASUR y coordinada por el argentino Rodolfo Matarollo (UNASUR, 2008c). La actuación de este organismo en esa crisis ha quedado como uno de los grandes hitos de su corta trayectoria, y legitimó en buena medida el proyecto suramericano en sus primeros pasos ya que representó para algunos expertos una primera experiencia que podía enmarcarse dentro del principio de responsabilidad de proteger (Sanahuja, 2010; Arredondo et. al., 2011).

Fruto de esa crisis se mostró el potencial de esta organización para la mediación regional, superando intereses nacionales concretos en un marco común; para atenuar los riesgos de enfrentamiento bilateral, y para encauzar la actuación brasileña a través de un liderazgo colectivo. En ese sentido, puso a prueba la capacidad de UNASUR para responder con eficacia a una crisis sin la intervención de Estados Unidos o la Organización de Estados Americanos (OEA) (Sanahuja, 2010).

Mientras, el grupo de trabajo se reunió en cuatro rondas de negociaciones que tuvieron lugar desde junio hasta diciembre de 2008 (Moreira, 2009). Además del peso que tuvo Colombia durante las negociaciones —al haber vetado la propuesta llevada por Brasil—, mostraron un perfil alto las delegaciones de Argentina, Brasil, Chile y la propia Venezuela. En el lado opuesto, delegaciones como Surinam o Guyana no solo tuvieron dificultades por sus limitadas capacidades, sino por la propia barrera idiomática, dado que las negociaciones se desarrollaron en español. El primer escollo fue superar las pretensiones de la delegación colombiana que llevó a la mesa de negociación dos requisitos: por un lado, reconocer y condenar todos los grupos insurgentes ilegales como grupos terroristas; y por otro, incluir en la agenda de defensa regional asuntos de seguridad interna (Agostinis, 2016). Fruto de las negociaciones que tuvieron que elevarse a la escala intergubernamental, el veto colombiano se superó, consensuándose una propuesta que quedó reflejada en el artículo 3, sección “m” del tratado constitutivo de UNASUR y que establece lo siguiente:

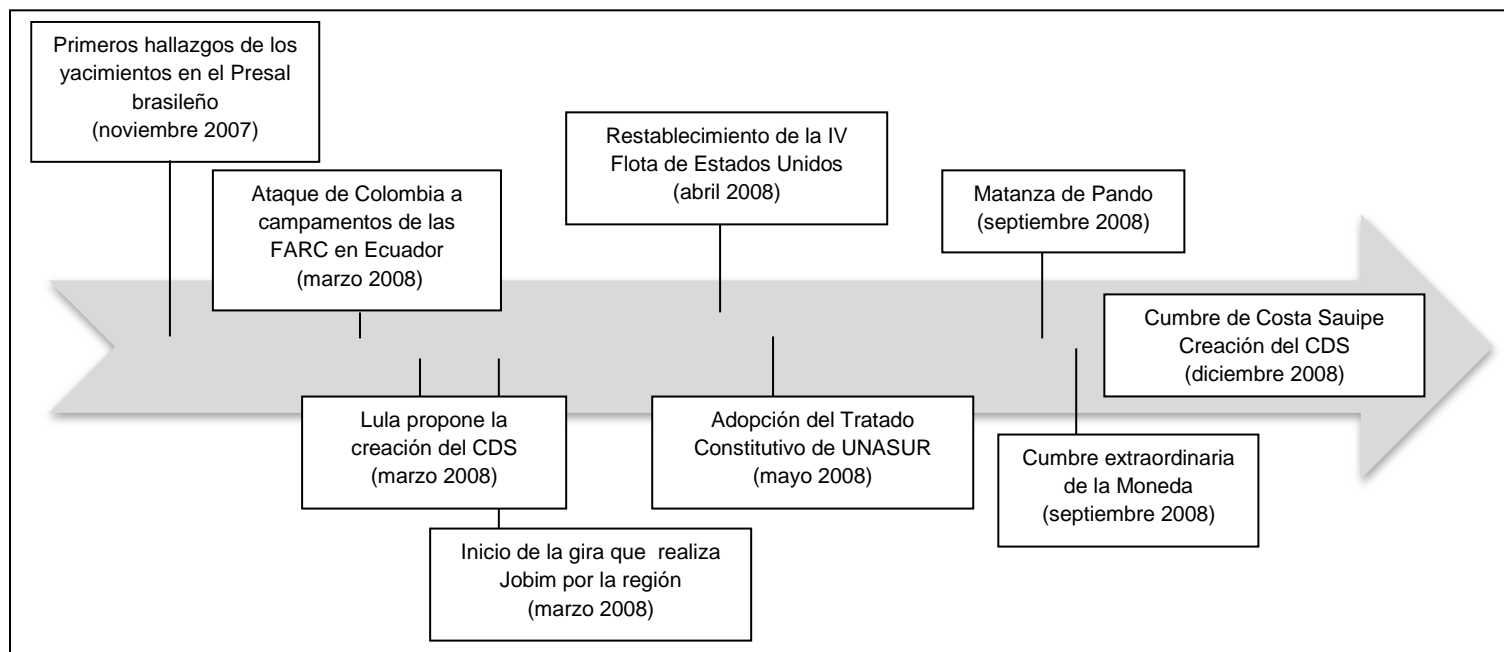
“Reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen” (UNASUR, 2008d).

A lo largo de las negociaciones que mantuvo el grupo de trabajo hasta diciembre, también se fue avanzando en las discusiones con dos posiciones diferenciadas respecto al modelo que debía asumir el CDS. A este respecto, se recogieron dos propuestas que se reflejaron en sendos documentos elaborados por la diplomacia brasileña y la venezolana (anexo nº 3.13 y 3.14). De un lado, en línea con el planteamiento gubernamental, la delegación brasileña presentó un borrador que dejaba más claro lo que no pretendía un desarrollo amplio de la iniciativa. Sin ánimo de duplicar espacios, ni definir riesgos o amenazas, y con la intención de ser un espacio complementario a lo ya existente, se sustituiría la Conferencia de Ministros de Defensa de la CSN por este espacio que, por las competencias que se proponían para el mismo¹¹⁶, se traduciría en un generador de confianza mutua y se alejaba de la voluntad de Venezuela de apostar por una alianza de seguridad.

En su propuesta escrita, la diplomacia venezolana sí apostaba por definir una serie de riesgos, como la IV Flota, las bases estadounidenses, los problemas ambientales, las asimetrías, etc. Se insistió en mejorar la capacidad de accionar de forma conjunta ante cualquier eventualidad en materia de defensa, y la definición de una política común en este ámbito. Donde sí hubo convergencia entre ambas propuestas fue en que uno de los objetivos debía ser el desarrollo de una “identidad suramericana de defensa”.

¹¹⁶ Las competencias que se proponen por parte de la delegación brasileña serían la articulación de medidas de confianza, transparencia y seguridad regional, formación y entrenamiento de personal; programación de ejercicios militares combinados; participación conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU; integración de las bases industriales de defensa; análisis conjunto de la coyuntura internacional y regional; accionar conjunto en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados; y articulación y coordinación de posiciones en foros multilaterales sobre defensa (Comini, 2015).

Figura nº 8: Cronología de los factores inmediatos que inciden en la formación del CDS



Elaboración propia

Medio año después, tras la mediación de Lula en las diferencias entre Colombia y Venezuela, y tras las discusiones del grupo de trabajo en la que termina por imponerse la propuesta brasileña —foro de diálogo y coordinación de políticas— frente a la propuesta de Chávez —alianza de seguridad colectiva— se acuerda establecer el CDS, y se aprueba el alcance y objetivos en la Cumbre de Costa de Sauipe, celebrada el 16 de diciembre de 2008 en Bahía (Brasil). Además de depositario de ese acervo y trayectoria regional, el CDS es también la expresión del liderazgo regional y global al que aspira Brasil. En el plano regional, revela su preocupación por la inestabilidad de la región andina y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región, así como por el control efectivo de su territorio amazónico y del Atlántico Sur, espacios de especial interés para Brasil de larga data y con un renovado interés en sus documentos estratégicos.

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese “Consejo Sudamericano de Defensa” no puede desvincularse de la propuesta formulada en 2003 por el Presidente Chávez para crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u “OTAN sudamericana”, o de establecer una alianza militar basada en el ALBA, discutida en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo de Defensa Sudamericano parece confirmar la estrategia seguida por Brasil en relación a Venezuela, “regionalizando” y “suramericanizando” las propuestas del Presidente Chávez, y frecuentemente reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil. Con esta estrategia,

Brasil intenta promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, limando las aristas más radicales del chavismo (Sanahuja, 2010).

En definitiva, tanto UNASUR como el CDS responden a las pretensiones de Brasil y su estrategia global de país emergente, secundadas por otros países de la región, de contar con un foro o mecanismo regional de gestión de crisis, en vez de la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que está condicionada por el papel de Estados Unidos como parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción—, reduciendo así su autonomía política y percibiéndose más como un obstáculo que como un factor de estabilidad en la región.

— PARTE IV: ESTUDIO DE CASO —

“La Unasur, y su éxito, constituye la única condición para ser autónomos en el siglo XXI, y ese éxito sólo será efectivo si se basa en una visión compartida del mundo. Se trata de algo no alcanzado pero que, sin embargo, no podrá dejar de ocurrir, a medida que se proceda a un análisis objetivo de las grandes tendencias geopolíticas que actualmente se pueden observar en el mundo. (...) Más allá de la unilateralidad o la multilateralidad, nuestra única forma de preservar la soberanía pasa por la integración. (Jaguaribe, 2009)

4.1. Introducción

Con la aprobación del Tratado Constitutivo de UNASUR en el primer semestre de 2008, la primera actuación en la crisis boliviana y el establecimiento del CDS a finales de ese mismo año, se abre paso la cooperación suramericana en materia de seguridad y defensa. Desde entonces, en ese marco, se han puesto en marcha diferentes órganos, instrumentos e iniciativas que abordan estas cuestiones, por lo que merece la pena identificar qué mecanismos formales se han habilitado, qué desarrollo han tenido hasta el momento y qué impacto han podido tener en la estructura de seguridad suramericana en algo más de un lustro de recorrido.

Cabe advertir que, como se ha visto en el marco teórico expuesto, un cambio estructural implica una alteración en las ideas, las capacidades materiales y las instituciones que operan en un momento histórico determinado. En ese sentido, una institución —como en este caso UNASUR— forma parte de una estructura al mismo tiempo que cuenta con agencia, de modo puede ser a la vez el espacio en el cual se plasman las transformaciones estructurales y un dispositivo para impulsarlas. Sin perder de vista esta doble vis del organismo suramericano, de acuerdo con la teoría de la securitización asumida, en primer lugar se va a proceder a identificar cómo se ha articulado conceptual y discursivamente la seguridad y la defensa en UNASUR, tratando de analizar cuáles son los procesos de securitización —y de desecuritización— que se han puesto en marcha, quién los ha impulsado (actor securitizador), sobre qué (objeto de referencia), para quién (sujeto de referencia), cómo, con qué finalidad, y qué resultados.

Para ello, en primer lugar, se va a exponer la evolución de UNASUR y su configuración institucional, con una especial atención a la dimensión de seguridad y defensa. Posteriormente, se identificarán los procesos de securitización y desecuritización que han tenido lugar a través de este organismo suramericano, profundizando en sus respectivas lógicas; para en último lugar hacer una valoración de la incidencia que han tenido en la estructura de seguridad suramericana.

4.2. La institucionalización del regionalismo suramericano (2008-2017)

La dimensión de seguridad y defensa no se ha llevado a cabo de manera singular o aislada del conjunto de la arquitectura institucional que desde 2008 se ha articulado en el marco de UNASUR en tanto que proceso cooperación suramericano de carácter multidimensional. Por ello, a continuación, conviene exponer en primer lugar los órganos principales del organismo suramericano y sus competencias; para en segundo término, adentrarse en aquellos órganos específicos que afectan a la dimensión de seguridad y defensa.

4.2.1 *La institucionalización de UNASUR en su conjunto*

Tal y como se ha adelantado, se iniciará el análisis profundizando en la evolución de la UNASUR y en su proceso de institucionalización, diferenciando, por un lado, el proceso de establecimiento de los órganos principales y de los doce consejos sectoriales del organismo, y por otro lado, el proceso más específico que afecta al ámbito sectorial de seguridad y defensa, sobre el que se profundizará más adelante.

UNASUR empieza su andadura en la Cumbre suramericana de Brasilia de mayo de 2008, a partir de la aprobación de su Tratado Constitutivo (TC), que secundarán los doce Estados que conforman Suramérica —Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Guyana, Ecuador, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Tras la ratificación del tratado por cada uno de ellos¹¹⁷, éste entró en vigor articulando así una organización que incluye a países que también son parte de otros grupos subregionales: los que conforman el proceso de integración en la zona andina (CAN) y en el Cono Sur (Mercosur), e incluyendo además a Chile, Guyana y Surinam. UNASUR es, tal y como refleja su TC, y recogen los Estatutos de los consejos sectoriales, posteriormente aprobados, una instancia de cooperación, consulta y coordinación que responde a una matriz clásica de cooperación intergubernamental, sin un horizonte nítido de integración ni una razón integradora con proyección a largo plazo (Diamint, 2013; Sanahuja, 2010).

El texto fundacional de UNASUR no hace mención a los asuntos de seguridad y la defensa en el objetivo general¹¹⁸ del organismo, pero sí se hallan cuatro puntos al respecto entre los 21 objetivos específicos que figuran en el artículo 3 del Tratado constitutivo —específicamente, los puntos q), r), s) y t)— en los que se apela a la coordinación entre organismos estatales especializados ante una serie de amenazas,

¹¹⁷ El 11 de marzo de 2011 con la novena ratificación de un país miembro, en este caso por parte de Uruguay, y de acuerdo con el artículo 26 del TC, se reunieron los instrumentos de ratificación necesarios para su entrada en vigor.

¹¹⁸ Tal y como se señala en el artículo 2, “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (UNASUR, 2008).

una cooperación e intercambio de información y experiencias en materia de defensa, así como en materia judicial y de seguridad ciudadana (UNASUR, 2008a).

Entre las amenazas —o problemáticas— que se mencionan explícitamente en el Tratado, sin ánimo de exhaustividad, figuran el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional, el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado. No es casual, como se verá, que ya desde un primer momento la cooperación judicial y la seguridad ciudadana ocupen puntos separados respecto al resto de asuntos¹¹⁹.

La dimensión de seguridad y defensa en UNASUR está supeditada a una serie de órganos y rasgos comunes a otras dimensiones (como la de infraestructuras, salud, educación, etc.), fruto de la arquitectura institucional de este organismo. En especial, en el artículo 4 del Tratado se ha establecido una estructura orgánica superior conformada, según un orden jerárquico que de mayor a menor es el siguiente: (i) el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJJEG); (ii) el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMMRREE); (iii) el Consejo de Delegadas y Delegados (CDD) y (iv) la Secretaría General (UNASUR, 2008a). Tal y como se observa en la tabla nº13, la periodicidad de reunión varía en función del órgano, así como las principales atribuciones que quedan reflejadas en el TC. Desde las reuniones anuales que se contemplan para el CJJEG, a las semestrales del CMMRREE y las bimestrales de CDD.

En el caso del CJJEG, desde la VIII Cumbre de Guayaquil, celebrada 4 de diciembre de 2014, no se ha vuelto a congregarse en ningún encuentro a los mandatarios suramericanos, ya que la IXª cumbre que iba a tener lugar en Quito en abril de 2015 se suspendió por el terremoto que afectó al país (anexo 4.2). Desde entonces, no se ha vuelto a convocar ningún encuentro del CJJEG, habiéndose incumplido así el TC en 2015 y 2016 (UNASUR, 2008a).

Un aspecto común a todos los órganos permanentes de este organismo suramericano es que, como establece el artículo 12 del TC, todas las decisiones y acuerdos a aprobar se tomarán por consenso, con la necesidad de un quórum de tres cuartas partes (UNASUR, 2008a). Ello se ajusta a la tradicional lógica intergubernamental que opera en la región, como se ha expuesto en el marco histórico. Si, por un lado, el hecho de que las decisiones sean consensuadas por los doce países le otorga *a priori* un apoyo sólido, la heterogeneidad reconocida en la región empuja a adoptar acuerdos de mínimos en las que todos los países estén de

¹¹⁹ Concretamente en los cuatro puntos se señalan como objetivos específicos del organismo suramericano lo siguiente: q) *La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado*; r) *La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR*; s) *El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa*; y t) *La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana*.

acuerdo. Esta fórmula para la toma de decisiones, común a otros organismos regionales latinoamericanos y caribeños, va a regir también en los órganos específicos sobre cuestiones de seguridad y defensa.

Además, como figura en el artículo 62 del reglamento de UNASUR, serán igual de válidas las decisiones tomadas por videoconferencia o teleconferencia, que si esta se hubiera tomado en una reunión presencial. Los idiomas oficiales de UNASUR son el español, el portugués, el inglés y el neerlandés; mientras los de trabajo son exclusivamente el español e inglés. Como se apunta en el artículo 64, las reuniones se desarrollarán en estos dos últimos idiomas –siendo habitualmente el español la lengua franca. Para el CJJEG, el CMMRREE y el resto de encuentros de carácter ministerial, en cambio, se cuenta, según se fija en el mismo reglamento, con interpretación en los cuatro idiomas oficiales (UNASUR, 2012g).

A estos órganos principales cabe añadir dos instancias clave en el funcionamiento operativo y cotidiano de UNASUR, más allá de las reuniones entre los doce países, y que figuran también en el propio Tratado: la Secretaría General y la Presidencia Pro Témpore (PPT). Entre las atribuciones que le corresponden a la PPT, según el artículo 7 del TC, figuran la preparación, convocatoria y presidencia de las reuniones de los órganos, la presentación del programa de actividades al órgano correspondiente, la representación en eventos internacionales y la asunción de compromisos y la firma de declaraciones con terceros.

Por su parte, la Secretaría General es el espacio que, bajo la dirección del Secretario General y con su sede en Mitad del Mundo (Ecuador), ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR, da apoyo y seguimiento a las directrices de éstos, es depositaria de los acuerdos alcanzados, y se coordina con otras entidades de integración y cooperación (UNASUR, 2008a).

Desde su puesta en marcha, como se observa en la tabla nº 14., UNASUR ha contado con cuatro Secretarios Generales que en ningún caso han renovado su mandato. En enero de 2017 finalizó el periodo que correspondía a Ernesto Samper, el segundo colombiano¹²⁰ en ostentar ese cargo, sin haber optado a la reelección para un nuevo mandato tras ese periodo dado que “su deseo es regresar a trabajar por el proceso de paz” (UNASUR-SG, 2016e).

Tras una extensión de seis meses del mandato de Samper, aprobada en agosto de 2016 ya que se consideró “necesario encontrar un reemplazo en forma adecuada y asegurar una transición ordenada”, este periodo no bastó (UNASUR, 2016c). Transcurrido el plazo acordado los miembros de UNASUR no se habían puesto de acuerdo para designar al sucesor de Samper, y el puesto de Secretario General seguía vacante en el momento de cerrar este trabajo.

¹²⁰ Fruto de las reticencias que mostró Uribe en los primeros pasos de UNASUR, tras la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia colombiana, como forma de visibilizar su giro en política exterior que se traduciría en un mayor compromiso con la región, se propuso la candidatura de María Emma como Secretaria General del organismo suramericano (Ramírez, 2011).

Tabla nº 13: Órganos principales de UNASUR

Órgano	Periodicidad	Tipo de acuerdos	Principales atribuciones
CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO	Anual	Decisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer los lineamientos políticos de la organización, tanto en su funcionamiento interno como en sus relaciones con terceros - Convocar reuniones y crear consejos de nivel ministerial - Decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de RREE
CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES	Semestral	Resoluciones	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar resoluciones para implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno - Proponer proyectos de decisiones y preparar las reuniones de la instancia superior - Realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración - Aprobar el presupuesto anual y el programa de actividades - Crear Grupos de Trabajo
CONSEJO DE DELEGADAS Y DELEGADOS	Bimestral	Disposiciones	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar disposiciones para implementar las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de RREE - Elaborar proyectos de de decisión, resolución y reglamentos para la consideración de la instancia superior - Aprobar el presupuesto anual y el programa de actividades - Conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo
PRESIDENCIA PRO TÉMPORE (PPT)	Rotatorio de carácter anual	-	<ul style="list-style-type: none"> - Preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos - Presentar el programa (o plan) anual de actividades (PA) - Representar a UNASUR en eventos internacionales, y asumir compromisos con terceros.
SECRETARÍA GENERAL	Dedicación exclusiva	-	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR - Proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR - Depositaria de los acuerdos - Coordinación con otros organismos

Elaboración propia a partir del Tratado Constitutivo de UNASUR (2008)

Esto ha obligado a tomar medidas transitorias y completar la normativa existente, ya que no se contemplaba este tipo de situación. Por ello, en el ínterin, la conducción política de la Secretaría General ha recaído en el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, mientras el Jefe de Gabinete y la Jefa de la Oficina de Administración y Talento Humano quedan como ordenadores de gastos y pagos, primario y secundario respectivamente (UNASUR, 2017b).

Según el artículo 10 del TC, el cargo de Secretario General se ostenta por un mandato de dos años con opción de renovarlo una vez, no pudiendo en ninguno caso ser sustituido por un nacional del mismo país, de acuerdo con un principio de rotación de cargos. Como se verá, algunos de los Secretarios Generales han tenido una influencia más significativa en la dimensión de seguridad y defensa, dando más relevancia a determinadas amenazas o problemáticas de la región respecto de otras.

En su inicios, este cargo no estuvo exento de polémica, ya que en un primer momento se valoró la candidatura a Secretario General de Rodrigo Borja, ex-mandatario ecuatoriano, y este terminó por renunciar a esa función al ver que las competencias que finalmente se le asignaron en el TC estaban por debajo de lo esperado. Finalmente, tras un periodo amplio de debate, el testigo lo tomó Néstor Kirchner, entonces ex-mandatario argentino, como muestra del alto perfil político que los presidentes suramericanos querían imprimirle al organismo desde sus inicios. Tras su fallecimiento pocos meses después, se abrió un nuevo periodo de debate que enfrentó a las candidaturas colombiana y venezolana. Para romper con el consiguiente bloqueo, los países suramericanos consensuaron que el mandato de se repartiera entre las dos opciones: durante el primer año sería asumida por María Emma Mejía (Colombia) y el siguiente por Alí Rodríguez Araque (Venezuela).

En el año que estuvo en el cargo de Secretaria General la colombiana María Emma Mejía, se constató una mayor institucionalización del organismo, aprobándose el reglamento, y habilitándose la página web, entre algunas de las aportaciones relevantes durante su mandato, y se dio un primer impulso a la cuestión de las amenazas transnacionales (Prieto, 2012). Por su parte, Alí Rodríguez, lastrado por una enfermedad que le mantuvo alejado de la sede de Quito durante el año que ostentó la Secretaría General, como se verá más adelante, se volcó en orientar la institución hacia una aproximación integral a los recursos naturales estratégicos, dando continuidad al trabajo que sobre ese asunto había iniciado su antecesora.

Ya con Samper, se observó un paso más en la institucionalización de UNASUR, incrementándose la presencia y visibilidad del organismo, así como de sus acuerdos¹²¹, y mejorando su financiación y transparencia con el Fondo de Iniciativas Comunes (FIC). En ese periodo, además, ha puesto en marcha el programa “UNASUR en acción”, con la pretensión de traducir en hechos concretos la visión suramericana (UNASUR-SG, 2015). Los cinco ejes que vertebran ese programa de trabajo que

¹²¹ Durante el mandato de Samper se pone a disposición del público el repositorio digital de UNASUR como archivo de los documentos aprobados por las diferentes instancias. De este modo, se acumula la información de las diferentes PPT, habilitándose así una memoria institucional que deja de ser itinerante en función del país que ostenta dicha labor. Véase: <http://docs.unasursg.org/>

impulsa la Secretaría General, con el FIC como fondo intergubernamental, son (i) salud, (ii) infraestructuras y conectividad (iii) problema mundial de las drogas, (iv) políticas y (v) defensa (UNASUR-SG, 2015). Ello no es casual, pues esas cinco cuestiones abordan las temáticas de los consejos sectoriales de UNASUR que más han avanzado desde su creación (CDS para defensa, COSIPLAN para infraestructuras, CSS para la salud, El Consejo Electoral para política), a los que se sumó una temática que iba a estar en la agenda durante su mandato —el problema mundial de las drogas—, al convocarse una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) en 2016.

En las dos convocatorias anuales que ha tenido el FIC hasta el momento, se han financiado cuatro proyectos en 2016 y uno solo que se tenga constancia en 2017. Ninguno de esos cinco ha tenido por objeto cuestiones de Defensa o que afecten a algunas de las instancias que abordan las problemáticas de seguridad. El primer año se aprobaron dos proyectos del consejo suramericano de Cultura, uno de economía y finanzas y otro de educación, mientras el segundo año solo se ha financiado uno que involucra al Consejo Electoral Suramericano (UNASUR; 2016b y 2017a)

Tabla nº 14: Listado de Secretarios Generales de UNASUR

<i>Nº</i>	<i>Nombre</i>	<i>País</i>	<i>Inicio período</i>	<i>Fin período</i>
1	Néstor Kirchner	Argentina	4 de mayo de 2010	27 de octubre de 2010
2	María Emma Mejía	Colombia	9 de mayo de 2011	11 de junio de 2012
3	Alí Rodríguez Araque	Venezuela	11 de junio de 2012	1 de agosto de 2014
4	Ernesto Samper Pizano	Colombia	22 de agosto de 2014	31 de enero de 2017

A esta estructura permanente hay que incluir, además, una nueva figura que no consta en el Tratado Constitutivo pero sí en el reglamento (art. 38) y que toman forma desde 2015: las Direcciones (UNASUR, 2012g). Con la labor de auxiliar al Secretario General en la labor de apoyo e impulso de los diferentes consejos sectoriales, se han puesto en marcha cinco direcciones que aspiran a abarcar la totalidad de las dimensiones que conforman UNASUR: asuntos económicos; asuntos sociales, asuntos políticos y defensa; cooperación internacional y agenda técnica; y seguridad ciudadana y justicia.

En paralelo al proceso de institucionalización que se ha iniciado en el seno de UNASUR, han empezado a surgir tensiones y roces entre algunos de estos órganos y estructuras. Dentro de la lentitud que se está atribuyendo al impulso de muchas de las iniciativas, por parte de los entrevistados, se apunta a la arquitectura de UNASUR, en la que todas las decisiones de los diferentes consejos sectoriales deben pasar por el visto bueno de las cancillerías, incluso aquellas que se toman en reuniones de ministros de rango equivalente. También se han identificado roces entre las PPT y el desarrollo que ha ido teniendo la Secretaría General con la puesta en marcha de Direcciones. A su vez, los delegados nacionales en la Secretaría General no terminan de ejercer un rol de representación permanente, lo que termina por ser menos operativo y explica también la propia lentitud de los procesos y los retrasos a la hora de aprobar las decisiones tomadas en órganos inferiores.

Respecto a la relación con terceros, en el artículo 15 del TC se contempla iniciativas de diálogo y mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados o entidades con personalidad jurídica internacional. En ese mismo artículo se señalan algunas áreas prioritarias no exhaustivas, entre las cuales no consta la seguridad y la defensa, mientras sí figuran dimensiones como la de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales o educación. Se contempla *a priori* la posibilidad de que otros estados latinoamericanos y caribeños puedan formar parte del organismo en calidad de Estados Asociados. Ahora bien, en los primeros 9 años de UNASUR se ha mantenido suspendida la aceptación de solicitudes y la propia relación formal con terceros a la espera de una reglamentación al respecto, pendiente desde 2013 (UNASUR, 2012h).

En lo concerniente a la financiación del organismo, se cuenta con cifras oficiales al respecto desde 2013. Como se observa en el anexo 4.2., en el lustro que abarca el periodo 2013-2017, se constata un aumento del presupuesto en un 45% hasta 2015, pasando de prácticamente 8,2 millones de dólares (8,19) a casi 12 millones (11,87). No obstante, a partir de 2015 se ha registrado una bajada del presupuesto del 8% que lo ha mantenido en el mismo guarismo inferior a los 11 millones de dólares tanto en 2016 como en 2017 (UNASUR; 2013e, 2013f, 2014c, 2015b, 2016a).

El presupuesto de UNASUR se nutre en el capítulo de ingresos de las contribuciones de cada Estado miembro. Tal y como se señala en el artículo 16 del TC, el financiamiento del presupuesto ordinario para el funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad” (UNASUR, 2008a).

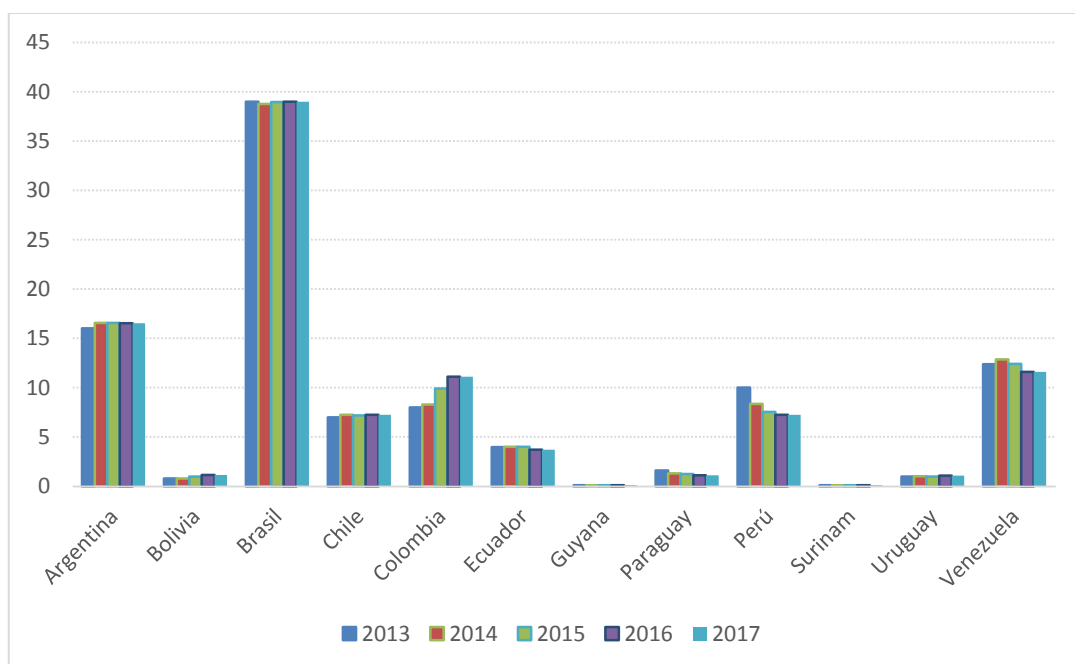
Desde que hay datos disponibles al respecto, la contribución por parte de los países suramericanos en general no ha registrado importantes variaciones. En el periodo 2013-2017, como se observa en la figura nº 9., tan sólo se constatan variaciones destacables en las contribuciones de Colombia, Perú y Venezuela. En el caso de Colombia, se observa el único aumento en la aportación al presupuesto por países (de 8% a 11,1%). Esto en términos absolutos, significa que Colombia pasa de contribuir a UNASUR con 655.867 dólares en 2013 a casi duplicar su aportación en 2016 al participar con 1.205.929,20 dólares. Como bajadas, la más significativa es la de Perú que desde el 2013 ha ido disminuyendo su contribución al presupuesto, pasando de un 10% en términos relativos ese año para quedarse en 2016 en un 7,26% (es decir, 788.742,88 dólares). Venezuela también ha registrado un descenso, aunque más leve, pasando del 12,39% al 11,6% (UNASUR, 2013e y 2015b).

Más allá de la variación en esos tres países en su contribución a UNASUR en los últimos años, a grandes rasgos se observa como Brasil (39%), Argentina (16,42%) y Venezuela (12,3%) son los tres países que han aportado el grueso del presupuesto del organismo en este periodo, con una media ligeramente superior a los dos tercios (67,2%), tal y como se refleja en el Anexo 4.6. Con una contribución similar a Venezuela, en distintas etapas, se puede resaltar en un primer momento a Perú y luego a Colombia, con unas contribuciones respectivas de 12% y 7%. Y en una franja intermedia con unos guarismos más estables cabría añadir a Chile (7,18%) y Ecuador

(3,92%). En las posiciones inferiores se encontrarían Bolivia (0,93%), Guyana (0,1%), Paraguay (1,32%), Surinam (0,1%) y Uruguay (1,02%).

Este último grupo, salvo Uruguay, entran a formar parte de lo que se ha denominado por parte de UNASUR como “países de menor desarrollo relativo”, para los cuales se han habilitado desde 2015 unos procedimientos formales para apoyar la asistencia de sus delegaciones oficiales a las reuniones de las diferentes instancias del organismo. La cuantía que se concede a Bolivia, Guyana, Paraguay y Surinam es de 50.000 dólares, para cada uno (UNASUR, 2015b; UNASUR, 2016a). Tomando en consideración que la reducción de las asimetrías en UNASUR en general (art. 2, TC), como en materia de defensa a través del CDS (art. 3, estatuto del CDS), es un objetivo explícito que se ha consensuado por los países, la cifra que se está manejando – idéntica, por cierto, para los cuatro países que la reciben, a pesar de las diferencias entre ellos– está alejada de los guarismos que sí permitirán reequilibrar las asimetrías en la región (UNASUR; 2008a y 2008d). Dividiendo la cifra asignada anualmente por 12, correspondiente a los consejos sectoriales existentes, no se alcanza una cifra que garantice si quiera financiar el desplazamiento a más de un encuentro a una delegación compuesta por dos personas. Así, con la cantidad asignada a día de hoy como mucho se coadyuva, parcialmente, a la participación de las delegaciones nacionales en contados encuentros suramericanos, algo que difícilmente puede reequilibrar las asimetrías. Queda pues como un instrumento marginal y aislado a la hora de apoyar la participación de estos países en los encuentros (UNASUR, 2015).

Figura nº 9: Evolución de las contribuciones de los países suramericanos a UNASUR, en porcentaje al presupuesto anual (2013-2017)



Elaboración propia a partir de UNASUR (2013e, 2013f, 2014c, 2015b, 2016a)

4.2.2 La institucionalización de la seguridad y la defensa en UNASUR

A pesar de haber nacido con las urgencias de distintas crisis, en unos pocos años UNASUR ha tenido un importante papel de definición de agendas y prioridades de seguridad y defensa. Es significativo el proceso de institucionalización de la dimensión de seguridad y defensa que se ha configurado progresivamente en los últimos años a escala suramericana, y su desarrollo desde 2008, fruto de una serie de consensos en la región que responden a la convergencia de un conjunto de intereses, identidades y valores de los países suramericanos. Por ello, seguidamente, al mismo tiempo que se expone el desarrollo de cada uno de los organismos que se han habilitado en materia de seguridad y defensa, se analizarán algunos consensos que se fraguan a través de la configuración institucional, así como algunos de los procesos de securitización y desecuritización subyacentes.

Teniendo en cuenta el carácter multidimensional de la seguridad y de acuerdo con la aproximación discursiva a la seguridad que se asume en este trabajo —fruto de la teoría de la securitización adoptada—, conviene aclarar qué estructuras se han tomado en consideración del conjunto de consejos sectoriales que conforman UNASUR, los grupos de trabajo permanentes aprobados y los mecanismos *ad hoc* que se han habilitado en los ocho años que se someten a análisis.

Como tal, en el tratado constitutivo de la UNASUR no se menciona ni la seguridad ni la defensa en el artículo 2 dedicado al objetivo del organismo, quedando subsumido en la mención más amplia a la construcción de un espacio de integración, de manera participativa y consensuada, de una unión en lo político, sin explicitarse como prioridad a diferencia de otras cuestiones¹²². En cambio, de los 21 objetivos específicos que se enumeran en el artículo 3, sí constan cuatro de ellos que hacen referencia al ámbito de la seguridad y la defensa, los objetivos q), r), s) y t) siguientes:

“La Unión Suramericana de Naciones tiene como objetivos específicos: [...]

q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;

r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;

s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;

t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana”
(UNASUR, 2008a)

¹²² Véase nota al pie 118.

Como se observa en la figura nº 10., la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR cuenta con tres consejos sectoriales como estructuras permanentes de seguridad con nivel ministerial: (i) el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) que dio sus primeros pasos en 2008, (ii) el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) habilitado desde 2010, y (iii) el Consejo Sudamericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Transnacional (CSDOT), el último en haberse aprobado en el seno de la UNASUR en 2012.

Ya se ha expuesto en qué contexto se conforma el CDS, un consejo sectorial conformado por los Ministros de Defensa de los países suramericanos –o sus equivalentes. Tal y como figura en su estatuto aprobado en diciembre de 2008 en Santiago de Chile, se habilita como “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa, en línea con el artículo 3, punto s. Los tres objetivos generales del CDS, tal y como se definen en ese mismo estatuto, son (i) consolidar Suramérica como zona de paz, (ii) construir una identidad suramericana de defensa y (iii) generar consensos para fomentar la cooperación regional en materia de defensa (UNASUR, 2008d).

La planificación que se acuerda en el CDS por el conjunto de países suramericanos se plasma en los Planes de Acción anuales en los cuales figuran las actividades que se van a llevar a cabo en ese periodo, estructuradas en torno a los ejes de acción del consejo. Tal y como se define en el artículo 31 del reglamento del CDS, “constituye una herramienta de planificación y mecanismo el cual permite unidad de criterios y direccionalidad estratégica, que orienta a alcanzar los compromisos consensuados en las actividades de los “ejes de trabajo” (CDS, 2015b).

A la hora de desarrollar la actividad en cuestión, además del país “responsable” que, como el propio nombre indica, se ocupa de llevar a cabo la tarea; se contempló la opción de compartir la puesta en marcha de la misma, y se habilitó la opción de ostentar el rol de país “corresponsable”. A su vez, para las actividades que implicaban una puesta en marcha superior al año, lapso temporal de un Plan de Acción del CDS, se creó desde 2015 la figura de “Grupo de Trabajo” (GT), en el que figura igualmente un país “responsable” de la misma, así como la opción de países “corresponsables”. Para los GT, tal y como figura en el artículo 22 del reglamento del CDS, se acordó informar con una periodicidad bimestral, como mínimo, del desarrollo de estas actividades (CDS, 2015b).

Un aspecto que se fomenta desde un primer momento en el conjunto de UNASUR y se plasma en el propio CDS es la pretensión de maximizar, siempre que sea posible, la utilización de herramientas tecnológicas, como videoconferencias, plataformas virtuales, entre otros soportes, con el objetivo de optimizar los recursos (CDS, 2015b). En ese sentido, uno de los avances logrados por el CDS es haber habilitado un sistema intercomunicación regional, con una sala de telecomunicaciones su propia sede y estaciones remotas en los 12 países suramericanos (CEED, 2014).

Como instancias permanentes de seguridad en la UNASUR, dependientes ambas del CDS, como se observa en la figura nº 10, cabe mencionar el Centro de Estudios Estratégicos y para la Defensa (CEED) y la Escuela Suramericana de

Defensa (ESUDE). Respecto a este último no se cuenta con cifras sobre su presupuesto, sin embargo, del CEED sí que se tiene constancia, rondando este el 10% del presupuesto total de UNASUR, con unas cifras en 2016 y 2017 equivalentes a 1 millón de dólares (1.013.141,3 y 1.017.709, respectivamente) (UNASUR; 2015b, 2016a).

La creación del CEED se acordó en agosto de 2009 durante la IIIª reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en mayo de 2010 se aprobó su estatuto en Guayaquil (Ecuador); y en 2011 se puso en marcha con la misión de contribuir a la reflexión y la definición de enfoques estratégicos por y para la región. Los tres objetivos que figuran en su estatuto son: (i) la contribución al análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial; (ii) la promoción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional; (iii) y participar en la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes (CDS, 2010a).

Los estudios y aportaciones del CEED, como figura en el artículo 5, corresponderán exclusivamente al “ámbito de la defensa y la seguridad internacional” (CDS, 2010a). La sede del centro se fijó en Buenos Aires (Argentina) quien asumió los costes hasta la entrada en vigor del TC. Su primer Director Ejecutivo fue igualmente argentino, Alfredo Forti, quien ostentó el cargo durante más de dos mandatos (2011-2015), hasta que en 2016 tomó el relevo el peruano Iván Vega Loncharich (desde abril 2016). Como subdirectores, por su parte, han ejercido el cargo el ecuatoriano Pablo Celi (2011-2014) y el chileno Mladen Yopo (2014-2015), sin haberse designado sucesor para ese puesto tras el cese de este último¹²³.

El CEED cuenta con delegados designados por los respectivos Ministerios de Defensa de los países que conforman UNASUR, incentivándose una dinámica de trabajo compartida con productos comunes y una metodología incluyente que recoja la pluralidad de visiones, tal y como figura en el artículo 5 del reglamento del centro. A estos delegados se les asigna responsabilidades relacionadas con el plan de acción del propio centro, sin menoscabo que el propio delegado pueda participar en otras actividades del centro si lo desea. Los insumos que produce el centro son autorizados por el propio CDS, y entre ellos pueden incluirse documentos de base, estudios de situación, temáticos y de divulgación (CEED, 2015b).

En cuanto a la ESUDE, se puso en marcha en la IV Reunión de Ministros de Defensa, realizada en Cartagena de Indias (Colombia), en agosto de 2014, fijándose en la sede de la misma en la propia Secretaría General de la UNASUR, en Mitad del Mundo (Ecuador). La finalidad de la escuela es generar unas pautas de formación y capacitación de civiles y militares suramericanos en materia de defensa que contribuya de forma gradual a conformar una visión de seguridad y defensa de alcance regional. Sus objetivos son (i) formar y capacitar tanto a militares como civiles de los países suramericanos; (ii) contribuir a la generación de una identidad suramericana en

¹²³ En la VII reunión ordinaria del Consejo Directivo del CEED, celebrada en Caracas el 23 de noviembre de 2016 se acordó que Bolivia y Uruguay, los dos países que presentaron candidato, mantendrían reuniones bilaterales para designar el sucesor de Yopo como subdirector (2016d).

materia de seguridad y defensa, y (iii) promover la comprensión de la naturaleza, funciones, objetivos y actividades de la UNASUR y el CDS (CDS, 2014b). Su Secretario Ejecutivo es el académico brasileño Antonio Ramalho, reelegido en 2016 para un periodo más de dos años (CDS, 2016a).

Junto con el CEED, cumple un rol clave en el objetivo de ir generando un pensamiento propio en la región deje atrás las agendas y amenazas ajenas que se han asumido tradicionalmente por parte de los países de la región como propias. Uno de los aspectos que se cuidan especialmente por parte de la ESUDE desde sus propios estatutos es el respeto a la pluralidad de visiones políticas y experiencias nacionales de los distintos miembros, atendiendo a una representación y distribución geográfica equitativa (CDS, 2014b).

Visto los órganos suramericanos en materia de defensa, cabe mencionar asimismo otros consejos sectoriales de carácter permanente en materia de seguridad. También con motivo de una coyuntura de crisis regional, como se ha expuesto previamente, a raíz del acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para permitir la presencia de bases del primer país en territorio colombiano, y tras una cumbre que se celebra en Quito (Ecuador), toma forma en 2010 el segundo consejo sectorial en materia de seguridad: el CSPMD. Según el estatuto aprobado por aquel entonces, este consejo sectorial toma forma como “instancia permanente de la UNASUR, de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas” (UNASUR, 2010d).

En su caso, cuatro son los objetivos del CSPMD: (i) proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados suramericanos para incidir en forma integral en la problemática; (ii) Construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas; (iii) fortalecer las relaciones de amistad y confianza a través de la cooperación interinstitucional entre las agencias especializadas de cada país; y (iv) promover la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales en materia de drogas (UNASUR, 2010d).

Como tercer y último consejo sectorial en materia de seguridad, se habilita desde 2013 el CSDOT, tras los debates que se desarrollan en el seno del CEED a la hora de consensuar qué se entiende por seguridad y defensa en los 12 países que conforman UNASUR. Este último consejo, de acuerdo con su estatuto, se constituye como una “instancia permanente de UNASUR de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados Miembros en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR” (UNASUR; 2013g).

Los objetivos del CSDOT son más amplios que los del CDS y los del propio CSPMD con el que existen solapamientos¹²⁴. Además de lo ya señalado para el

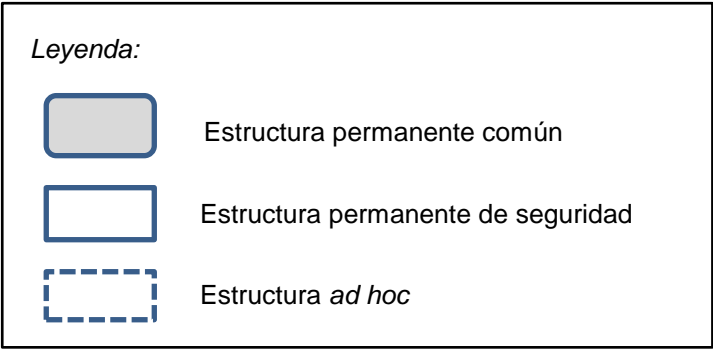
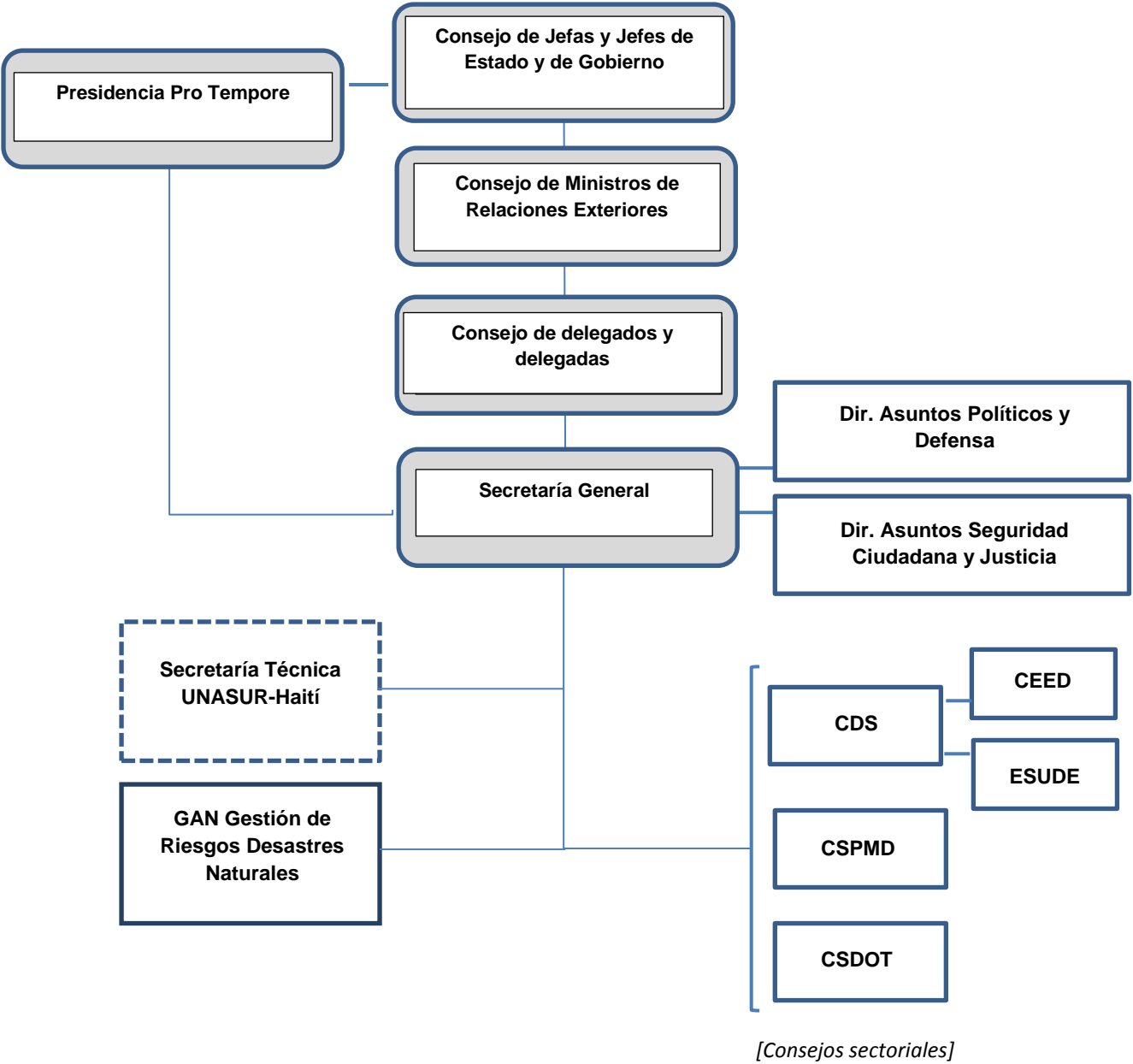
¹²⁴ Los objetivos que figuran en el estatuto del CSDOT son los ocho siguientes: a) Fortalecer la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones para enfrentar la Delincuencia Organizada Transnacional en todas sus manifestaciones tomando en cuenta los instrumentos internacionales en la materia, así como las particularidades nacionales y subregionales, para consolidar la integración suramericana; b) Proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados miembros para incidir en forma integral en todos los ámbitos de la seguridad ciudadana, la justicia y la

CSPMD desde una perspectiva integral que afecte a la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de medidas contra la delincuencia organizada transnacional (objetivos *a*, *b*, *c* y *d*), figuran también como metas la articulación y complementariedad con los mecanismos existentes a nivel subregional y regional (objetivo *e*), la promoción de la participación de la ciudadanía (objetivo *f* y *g*), y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, (objetivo *h*) (UNASUR; 2013g)

A ello se le sumará la labor desempeñada por los órganos principales, como el CJJEG, el CMMRREE o la Secretaría General, y la actividad que desempeñó la Secretaría Técnica UNASUR-Haití o la que, desde 2013, realiza el Grupo de Alto Nivel de Gestión de Riesgos de Desastres Naturales. En el caso de estos dos últimos espacios, pese a tener ambos un carácter integral que no es exclusivamente de seguridad, su atención a problemáticas que requieren medidas urgentes ante una situación de catástrofe hace que se opte por su toma en consideración como parte de la dimensión de seguridad y defensa de UNASUR. Por último, por la relevancia adquirida desde 2012 en la región y a escala internacional, tampoco se podrá perder de vista el rol que ha cumplido UNASUR en el proceso de paz colombiano. Todo ello se someterá a análisis en los próximos apartados, concluyendo con un balance de conjunto de su incidencia en la estructura de seguridad suramericana.

coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de acuerdo con lo establecido en los artículos 5 y 13 del Tratado Constitutivo y demás actos normativos de UNASUR; c) Promover las relaciones de amistad, confianza y diálogo política entre los Estados miembros mediante la cooperación regional, integral y coordinada entre las respectivas instituciones especializadas en aras a la elaboración de estrategias conjuntas de política criminal, proyectos de cooperación e intercambio de información en materia de seguridad ciudadana, justicia y Delincuencia Organizada Transnacional; d) Promover la articulación de posiciones de consenso en los temas de la agenda; internacional relacionados con seguridad ciudadana, justicia y el accionar contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con fundamento en el artículo 14 del Tratado Constitutivo y demás actos normativos de UNASUR; e) Propiciar la articulación y complementariedad del Consejo con los mecanismos, existentes a nivel subregional y regional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 del Tratado Constitutivo de UNASUR, los lineamientos políticos para el relacionamiento con terceros que adopte el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y demás actos normativos de UNASUR; f) Promover la participación de los actores sociales y de la ciudadanía en la elaboración de los planes y políticas de seguridad ciudadana de los Estados miembros, de acuerdo a lo previsto en sus legislaciones internas; g) Promover la participación ciudadana conforme al artículo 18 del Tratado Constitutivo y demás actos normativos de UNASUR; h) Promover el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad ciudadana, la justicia y el accionar en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional, bajo los principios constitucionales y disposiciones normativas de cada Estado miembro (UNASUR, 2013g).

Figura nº10.: Organigrama de la estructura de seguridad y defensa de UNASUR



Elaboración propia

4.3. CDS: desecuritizando entre países y conectando los dos subcomplejos

Tal y como se ha visto en el capítulo anterior, tras la crisis entre Ecuador y Colombia que es aprovechada por Lula para plantear la propuesta brasileña de creación de un CDS. Dejando atrás el veto colombiano tras la labor de intermediación que lleva a cabo el propio presidente brasileño con su homólogo colombiano, se aprobó en diciembre de 2008 por unanimidad la creación de este consejo sectorial dedicado a la cooperación en defensa que se impulsa desde Brasil con una estructura determinada.

Como plantea Ana Patria Neves Abdul-Hak la iniciativa no surgió tanto de las demandas estratégicas u operacionales de las propias Fuerzas Armada, sino de una valoración política del Palacio de Planalto —sede del poder ejecutivo detentado en ese momento por Lula—, la cúpula civil del Ministerio de Defensa —que abanderaba Nelson Jobim— y de Itamaraty —sede de la diplomacia brasileña, dirigida en ese momento por Celso Amorim— sobre cómo el sector militar podía contribuir a promover la estabilidad regional y la inserción internacional de Brasil (Abdul-Hak, 2013).

Esa iniciativa, traducía al ámbito de la defensa a escala regional, la intención explicitada por parte de Brasil tanto en el proyecto “Brasil 3 Tempos” de 2006, en el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC) de 2008, como en la Estrategia Nacional de Defensa (END, 2008), como los documentos más significativos (Teixeira Jr., 2013). Con la iniciativa ya en la cabeza del Ejecutivo brasileño, y con los factores exógenos, endógenos e inmediatos ya apuntados en el capítulo anterior, se aprovechó un “evento crítico” como la crisis desatada por el ataque colombiano al campamento de las FARC situado en territorio ecuatoriano para iniciar formalmente el proyecto de cooperación en materia de defensa (Sánchez, 2015; Agostinis, 2016).

Con su puesta en marcha se plasmó el primer consenso tras la disyuntiva entre la propuesta venezolana que abogaba por un modelo de alianza de seguridad colectiva, y la propuesta brasileña que se decantaba por un foro de diálogo, cooperación y coordinación de políticas que finalmente se impuso (Comini, 2015). Se renunció así desde un primer momento a habilitar una cláusula de defensa mutua entre los estados suramericanos ni a identificar explícitamente potenciales agresores que pudiera trasladar la idea de que se ponía en marcha un modelo antagónico al de la OTAN. En cambio se apostó por un modelo de cooperación gradual y flexible, que *a priori* fuera complementario con el sistema interamericano y no confrontara con EEUU. La búsqueda de mínimos comunes denominadores está presente en la matriz de este consejo y, como se verá a continuación, ha regido en su funcionamiento y evolución en el último lustro (Sánchez, 2015).

Pocos meses después, si bien ya en 2009, tiene lugar otra crisis en la que está involucrada Colombia, en este caso por el acuerdo de cooperación que alcanza con Estados Unidos para permitir la presencia militar de este último país en bases militares dentro de su territorio, entre ellas la de Palanquero, que dio nombre a la crisis. Esta medida generó malestar y desconfianza entre la mayor parte de sus socios suramericanos, con excepción de Perú.

Colombia, reivindicaba su pleno derecho soberano a establecer acuerdos de cooperación militar con un estado extra-regional, máxime como apoyo y cooperación

en su lucha contra “el narcotráfico y el terrorismo” asociado a su conflicto armado interno. Y Estados-Unidos perseguía reemplazar la FOL de Manta y dar continuidad a la relación bilateral abierta con Colombia a raíz del Plan Colombia. Sin embargo, ante la opacidad en la negociación del acuerdo, que incluso generó reticencias internas en la propia oposición colombiana, el resto de países suramericanos, y en especial países limítrofes, como Ecuador o Venezuela, declararon sentirse amenazados con la presencia militar estadounidense en territorio suramericano y anunciaron a raíz de esta medida la adquisición de armamento para tratar de salvaguardar su territorio de posibles incursiones. Mientras Brasil y Chile expresaron también su preocupación al respecto, y dado que este acuerdo ponía en duda el propio proceso de cooperación en defensa que encarnaba UNASUR, desde la propia diplomacia brasileña se planteó abordar la cuestión en el marco del CDS (Comini, 2009; Iglesias, 2010).

El Presidente colombiano, Álvaro Uribe fue reticente a que se planteara la problemática en el consejo recién creado, y mostró su rechazo al encuentro celebrado a principios del mes de agosto de 2009 en Quito, al que ni siquiera asistió el canciller colombiano. Finalmente, se logró contar con este país para celebrar una reunión extraordinaria de mandatarios de UNASUR que, eso sí, condicionó su presencia a que el encuentro fuera televisado y en vivo. La pretensión inicial era garantizar una salida ajustada al derecho internacional y que generara confianza al conjunto de países de la región, pero no fue posible alcanzar un acuerdo de consenso durante el transcurso de la cumbre.

Finalmente, en esa reunión tan sólo se aceleró la creación del “Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico” que más adelante pasaría a ser el CSPMD, y el encargo a los cancilleres y Ministros de Defensa para diseñar medidas de fomento de la confianza complementarias a las de la OEA. En ese encuentro posterior tampoco hubo consenso si bien se puede rescatar la expresa voluntad de avanzar en la construcción de estas medidas, sobre todo en materia de intercambio de información y transparencia, actividades militares intra y extrarregionales, medidas en el ámbito de la seguridad, y cumplimiento y verificación. Como plantea Nicolás Comini, si la intención fue la de generar confianza, la intransigencia colombiana al momento de negociar el establecimiento de “garantías formales” de no extraterritorialidad en el alcance de las actividades de fuerzas militares extranjeras emplazadas en un país de la UNASUR, no hizo más que incrementar la desconfianza en el resto de los países del bloque (Comini, 2009:28).

Por lo tanto, esta crisis no sólo se tradujo en el impulso a un nuevo consejo sectorial suramericano (“lucha contra el narcotráfico”) y una voluntad por mejorar mecanismos de confianza mutua, sino también generó un aislamiento de Colombia y la fractura entre este país y el resto de los miembros de UNASUR. Nótese que el acuerdo en cuestión fue posteriormente invalidado por la propia Corte Constitucional colombiana. Sin embargo, los celos y desconfianzas hacia el país se acentuaron fuertemente —sobre todo en el periodo Uribe, y en menor medida con Santos— así como la sensación para algunos expertos y *policy-makers* que Estados Unidos habían sabido valerse de sus vínculos político-ideológicos con este país andino para influir en la estructura “suavizada (no operativa)” del CDS (Fuccile, 2016). Como se ha visto en el capítulo anterior, cabe no asumir una lógica unidireccional y no perder de vista la

agencia que tienen las autoridades colombianas a la hora de asumir este posicionamiento en su política regional.

Como tal, la labor desarrollada por el CDS desde 2008 ha consistido en buena medida en las actividades plasmadas en los Planes de Acción anuales que aprueba la reunión de Viceministros de Defensa del CDS. Como se recoge en el primer plan y se ha adelantado, los objetivos generales que se pretenden alcanzar a través de este Consejo han sido: la consolidación de Suramérica como una Zona de Paz, la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa, y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en este ámbito. De este modo se contribuye así a dar forma a una agenda amplia, gradual y flexible que otorga legitimidad y visibilidad al Consejo.

Desde el primer plan aprobado en 2009 hasta el de 2017, estos documentos de planificación se han organizado en torno a cuatro ejes de cooperación, en cada uno de los cuales se señala la fecha y lugar de realización cuando procede, y se detallan los países responsables y corresponsables de llevar a cabo la tarea. Por “responsable” se entiende el país que asume llevar a la práctica la actividad en cuestión, y es generalmente el que la ha propuesto. Por su parte, la labor de “corresponsable” implica dar apoyo al país responsable en la implementación de la actividad, asumiendo así una parte del desarrollo una parte de la misma.

Los cuatro ejes concretos que estructuran así la labor del CDS en estos años, como se observa en la tabla nº 15 son: (i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, (iii) industria y tecnología de la defensa, y (iv) formación y capacitación (CDS; 2009, 2010-2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Tabla nº 15: Los ejes de cooperación del CDS (2009-2014)

<i>Ejes de cooperación</i>	
1	Políticas de Defensa
2	Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz
3	Industria y Tecnología de la Defensa
4	Formación y Capacitación

Fuente: Planes de Acción UNASUR (2009-2017)
Elaboración propia

Cada uno de ellos ha puesto en marcha un conjunto de actividades que en un primer momento han aspirado a ser “iniciativas factibles de realizar en el corto y mediano plazo” (UNASUR, 2009). Así, en conjunto estos ejes suman 156 actividades programadas en ocho años, con una media aproximada de alrededor de veinte actividades en cada plan. Conviene precisar, no obstante, que no todas las actividades exigen las mismas capacidades, que la dedicación requerida también es diferente, y que no todas las actividades programadas se han llegado a ponerse en marcha, aunque hasta 2015 el nivel de implementación había sido bastante elevado, siendo en 2014 del 80% y en 2013 del 92%. Desde 2016 se constata un freno en la implementación, con un plan de acción para ese año y el 2017 prácticamente

similares, incluyendo como única diferencia, una actividad más para el más reciente (CDS-UNASUR, 2016 y 2017).

A estas actividades programadas en el Plan de Acción que han orientado el grueso de la actividad del CDS de UNASUR, hay que añadir unos Grupos de Trabajo (GT) que se han creado desde 2015 y que dan continuidad a actividades que se han considerado relevantes para el CDS y requieren más de un año para implementarse. De este modo, estas ya no se contabilizan como actividad en uno de los ejes de cooperación, y figuran aparte, aunque se sigue reflejando los países responsables de llevarla a cabo junto con los corresponsables, las fechas y el lugar.

En los tres años en los que hay constancia de la existencia de estos grupos de trabajo a través de los Planes de Acción, como se plasma en la tabla 16, se puede mencionar cinco grupos: a) sobreciberdefensa, en colaboración con el COSIPLAN; b) para el inventario de los recursos naturales de la región en colaboración con el CEED; c) un mapa de riesgo de desastres naturales; d), el proyecto de diseño, desarrollo y producción de un vehículo aéreo no tripulado (VANT); y d) otro proyecto similar de aviación de entrenamiento primario básico (EPB). Estas cinco cuestiones operativas podían interpretarse también como un horizonte de medio plazo del CDS, lo que supondría mantener los ejes 2 y 3 correspondientes a los tres últimos grupos de trabajo, y orientar la acción del CDS a dos tipos de amenazas que concuerdan con el “interés regional” que se persigue desde el CDS: ciberseguridad y defensa de los recursos naturales estratégicos.

Tabla nº 16: Los Grupos de Trabajo del CDS (2015-2017)

	<i>Grupo de Trabajo</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
1	Sobre una política y mecanismos regionales frente a amenazas cibernéticas			
2	Sobre Defensa y RRNN			
3	Elaboración de un Atlas Suramericano de Mapas de Riesgos de Desastres			
4	Proyecto de VANT			
5	Proyecto de EPB			

Fuente: Planes de Acción UNASUR (2015-2017)
Elaboración propia

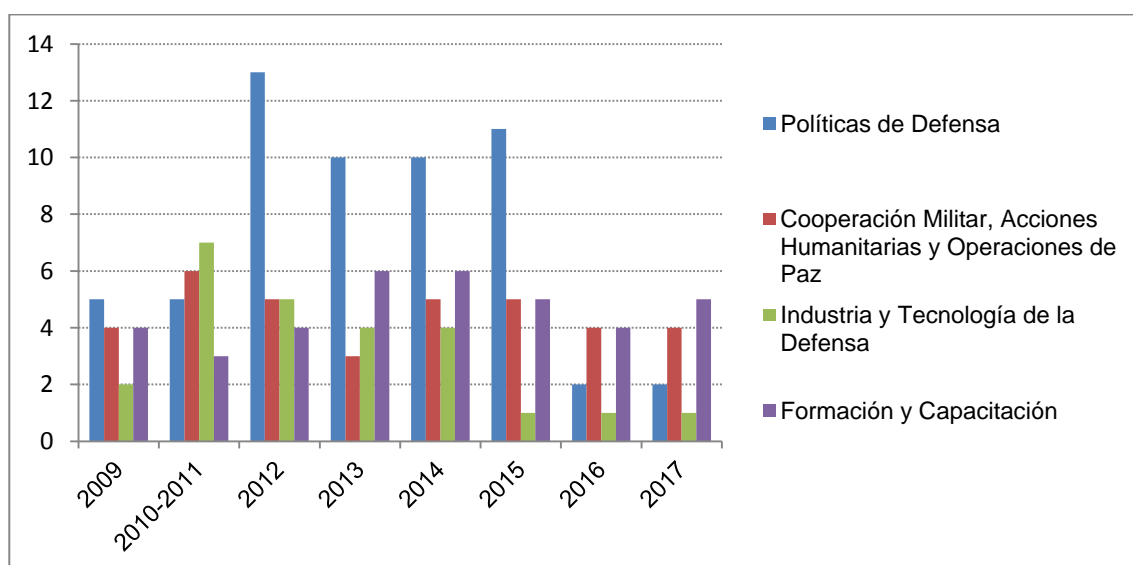
La puesta en marcha de los GT, así como la voluntad de reducir en los últimos años el número de actividades programadas en el CDS, explica la disminución de actividades programadas en este consejo sectorial desde 2015, como se observa en la figura nº11. Se constata así una disminución de un 50% al pasar de 22 actividades (2015) a 11 (2016) de un año para el otro, y alcanzando las cifra más bajas desde que se puso en funcionamiento el CDS. La coincidencia de la emergencia de UNASUR con una situación de crisis múltiples en la UE (Sanahuja, 2012d), ha influido en que, a diferencia de otros proyectos regionales latinoamericanos, este no haya querido seguir ni imitar la experiencia europea, e incluso haya tratado de distanciarse. Como se pone de manifiesto en algunas entrevistas realizadas a *policy-makers* de UNASUR, se

asocia la crisis en la UE con una excesiva burocratización, de ahí los recelos en no reproducir esta en el propio proceso suramericano.

A pesar de que el primer Plan de Acción sólo consideraba la figura de “país responsable” como aquel que asumía la puesta en marcha y dinamización de la actividad aprobada por la Instancia Ejecutiva del CDS, desde el segundo Plan se establece también la categoría de “corresponsable” para dar apoyo. Esta última figura ha sido criticada por algunas delegaciones ya que las actividades se han llevado a cabo en muchas ocasiones sin la correspondiente colaboración del país que asumía la corresponsabilidad. Aunque se llegó a plantear la desaparición de dicha figura para el Plan de Acción de 2015, esta finalmente se mantuvo y sigue vigente en el Plan de Acción de 2016 y 2017.

A continuación se analizarán las principales actividades que se han desarrollado en el CDS desde 2009 hasta 2017 de acuerdo con esos cuatro ejes y los grupos de trabajo, sin dejar de lado el grado de implicación y la distribución de responsabilidades de los Estados suramericanos en cada uno de ellos. La labor que se realiza en los grupos de trabajo y las instancias permanentes (CEED y ESUDE) son acciones que antes de desagregarse figuraban en un primer momento como una actividad programada en alguno de los cuatro ejes señalados del plan de acción. Por motivaciones analíticas, a continuación se integrará la labor desempeñada por estos GT e instancias permanentes directamente en el eje correspondiente, en aras de tener una visión más amplia de la evolución del eje en los ocho años analizados.

Figura nº 11: Distribución de actividades del Plan de Acción del CDS, por ejes de acción (2009-2016)



Fuente: Planes de Acción UNASUR (2009-2017)
Elaboración propia

4.3.1. Políticas de defensa: una miscelánea de actividades

El primer eje dedicado a políticas de defensa, en un sentido amplio, es el que ha contado con más acciones programadas en el marco del CDS, con un total de 58 entre 2009 y 2017, y siendo durante varios años (2009, 2012, 2013, 2014 y 2015) el eje en el que se programaban más actividades respecto a los otros tres. A su vez, es el que explica en mayor medida el descenso en las actividades programadas por el CDS desde 2016, al pasar éste de 11 actividades en 2015 a solo dos en 2016 y 2017.

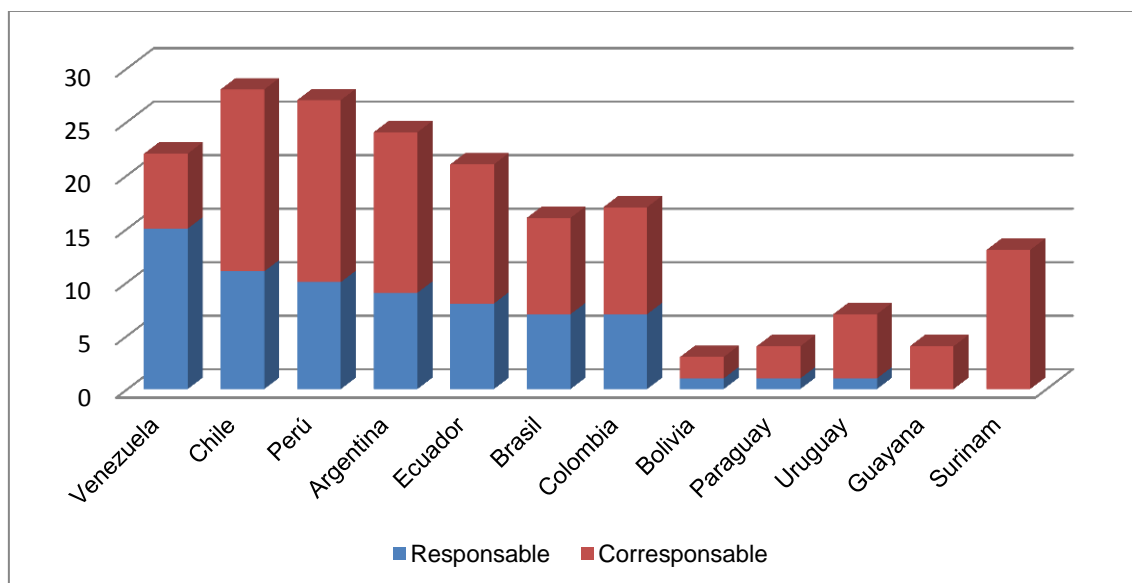
En el periodo 2009-2017, este primer eje ha agrupado actividades heterogéneas, pudiendo diferenciarse entre aquellas más operativas, como las destinadas a la institucionalización del CDS y movilizar los medios materiales que permitan su correcto funcionamiento, como habilitar el correo corporativo (@unasurcds.org), la elaboración del Estatuto del Consejo o, su reglamento. Y por otro lado, aquellas actividades más de reflexión estratégica o transversales, como los seminarios que se han programado en los últimos años para identificar conjuntamente las amenazas comunes a los países suramericanos de cara a articular una visión común, o la inclusión de una perspectiva de género en el ámbito de la defensa, tareas para las cuales ha cumplido un rol clave el CEED.

Asimismo, en línea con la tradición de seguridad cooperativa del decenio anterior, en este eje se ha dado continuidad a la aplicación de medidas de confianza mutua (MCM) ya establecidas y se han desarrollado otras nuevas. Además de los mencionados mecanismos que se han implementado también a través del CEED – Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM), Registro Suramericano de Inventarios Militares (RESIM), institucionalidad de la defensa, etc.—, que se expondrán a continuación, se están explorando otras medidas como la notificación e intercambio de acuerdos internacionales de defensa o el rol de los civiles en la defensa. Una actividad más reciente que conviene no obviar es el desarrollo de un marco conceptual común, que da continuidad al trabajo previo sobre enfoques conceptuales y lineamientos (actividad 1c), y con la que se pretende ir avanzando en una visión compartida y un lenguaje común a escala suramericana.

Tras la reunión celebrada en Caracas (Venezuela) los días 7 y 8 de octubre de 2015, se consensuaron conceptos como “seguridad regional”, “defensa regional”, “amenaza regional”, “riesgo regional”, “zona de paz suramericana”, “interés regional”, “identidad suramericana”, “participación ciudadana”, “recursos naturales estratégicos”, “identidad suramericana en materia de defensa”, “participación ciudadana en materia de Defensa”, todos ellos pendientes de ratificación en la Instancia Ejecutiva.

En comparación con los otros tres ejes, como se aprecia en la figura nº 12., el reparto del rol de responsable de actividad entre los países suramericanos ha sido más equilibrado dado su carácter más genérico, que permite asumir la responsabilidad del desarrollo de actividades que requieren menos capacidades o sobre las cuales no es preciso contar con experiencia o capacidades previas. Se observa de este modo un reparto más coral de las responsabilidades entre el conjunto de los países suramericanos.

Figura nº 12: Distribución del rol de responsable y corresponsable en la implementación de actividades del eje 1 en los Planes de Acción del CDS (2009-2017)



Fuente: Planes de Acción UNASUR (2009-2017)
Elaboración propia

Como puede observarse en la figura nº 12, tan sólo sobresale una cierta brecha entre una agrupación de países compuesta por los “países de menor desarrollo relativo” (Bolivia, Paraguay, Guyana y Surinam), Uruguay incluido, del resto de países suramericanos. Puede suponerse que la pluralidad temática de este eje, así como la heterogeneidad de tareas que se incluían —con una carga de responsabilidad igualmente dispar—, favorecía la participación de un número mayor de países en esta materia.

Dentro del análisis de la cooperación en materia de políticas de defensa, conviene no perder de vista la actividad que se ha implementado desde el propio CEED. Este centro, dependiente del CDS y ubicado en la ciudad de Buenos Aires (Argentina)¹²⁵ se aprobó el 10 de marzo de 2009 por parte de los Ministros de Defensa de UNASUR, y desde su apertura en mayo 2011 está contribuyendo a la reflexión en materia de defensa por y para la región en tanto que espacio permanente de la UNASUR. Junto con la ESUDE, son las únicas instancias permanentes que han habilitado desde el organismo suramericano, exceptuando el Instituto Suramericano de Gobierno y Salud del Consejo Suramericano de Salud.

La labor del CEED consiste en la realización de estudios e informes directamente por parte del centro a través de sus delegados y el personal de apoyo, o por encargo a terceros. Los planes de investigación del centro se inauguró con tres áreas: (i) política de defensa, riesgos y amenazas a la seguridad nacional; (ii) institucionalidad de los Sistemas Nacionales de Defensa y (iii) prospectiva estratégica.

¹²⁵ Si bien su ubicación ha llegado a estar en entredicho tras la elección de Mauricio Macri como presidente de la República de Argentina, la sede del CEED se sitúa en la Casa Patria Grande "Presidente Néstor C. Kirchner de la capital argentina.

Posteriormente, de acuerdo con lo establecido por la Instancia Ejecutiva y el propio equipo directivo del centro, se ha apostado por abordar otras líneas de trabajo como institucionalidad de la defensa en Suramérica, ciberdefensa, o más recientemente –y sin apenas desarrollo– ejercicios militares y operaciones de mantenimiento de la paz (CEED, 2012a; CEED, 2015a).

Sobre el GT de ciberdefensa que emana de este primer eje, y del que ya se incluyen actividades en los planes de acción en 2012, hay pocos avances reseñables. En la primera reunión virtual del grupo, celebrada el 7 de marzo de 2017, los 3 países que lo componen –Chile, Ecuador y Perú–, acordaron hacer un diagnóstico de la situación por país y de la región, empezando por la propia conceptualización de ciberdefensa y ciberseguridad. Igualmente, se pretende identificar instituciones, terminologías y protocolos a nivel regional, para posteriormente discutir sobre políticas y estrategias regionales, una vez se hayan definido los espacios para la discusión (foros, redes, plataformas, observatorios, etc.). Para ello, se cuenta requerir la colaboración del CEED (CDS, 2017a).

El grueso de la labor que ha desarrollado el CEED implica medidas de confianza mutua, dando continuidad a actividades que en un primer momento figuraban en el plan de acción. En ese sentido cabe citar, por ejemplo, la puesta en marcha de una metodología propia a escala suramericana para la medición del gasto en defensa que ha servido para recopilar y sistematizar la información sobre gasto militar de los países de la región, o la puesta en marcha de los ya mencionados Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM), con el que se ha de elaborar un Registro Suramericano de Inventarios Militares (RESIM).

En lo que concierne a los gastos de Defensa, tras consensuarse una metodología en 2011, se han publicado ya tres informes de Registros Suramericanos de Gastos Agregados en Defensa (RSGAD): (i) 2006-2010; (ii) 2011-2013; y (iii) una edición especial 2006-2015. Si bien la metodología planteada pretendía hacer informes con datos desagregados por países, tras la disconformidad por parte de algunos ministerios, sólo se ha aprobado que los informes publicados incluyan información agregada del conjunto de UNASUR (CEED, 2011a; CEED, 2014d; CEED, 2016c; CEED, 2017a).

A este respecto, como apuntan Vega y Comini (2017), esta iniciativa parte de una experiencia previa entre Argentina y Chile, países que ya en el marco de UNASUR promueven su suramericanización y asumen la conducción del proceso. No debe extrañar pues que, teniendo en cuenta quiénes la impulsan, la concepción que se emplea para definir el gasto en defensa se base en una aproximación diferenciada entre seguridad interior y exterior, contabilizándose exclusivamente los recursos asignados por el Estado para esta última.

Por otro lado, tras la metodología consensuada en 2012, para la puesta en marcha del RESIM, el CEED recibe los FOSIM correspondientes a cada miembro de UNASUR y brinda asistencia técnica a estos. Posteriormente es este mismo centro el que sistematiza y analiza la información recibida. La pretensión es que sirva de insumo para la toma de decisiones, remitiendo información actualizada antes del 31 de julio de

cada año, de forma que coadyuve a la puesta en marcha de políticas regionales en la materia por parte del CDS (CEED, 2015d).

Con la misma finalidad de ir intercambiando información entre los países de la región para ir generando confianza entre ellos, huelga mencionar la línea de trabajo sobre “Institucionalidad de la Defensa” que implica mejorar el conocimiento mutuo sobre las estructuras institucionales, las normativas y el funcionamiento respectivo de las políticas e instituciones nacionales de defensa. A este respecto, lo acordado es que el centro se ocupara de llevar a cabo (i) un inventario de los acuerdos de defensa, (ii) un estudio comparado de los sistemas de justicia militar en los países suramericanos, (iii) un estudio comparado sobre los sistemas de enseñanza militar; (iv) hacer otro sobre interoperabilidad regional, de cara a ir explorando los mínimos comunes denominadores a lograr en esta materia; (v) trabajar en un glosario regional con términos y conceptos; y (vi) un informe sobre participación de civiles en el sector de la defensa (CEED, 2017). Hasta el momento del único informe al respecto que se tiene constancia es del titulado como “Institucionalidad de la Defensa en Suramérica”, publicado en mayo de 2015.

Con avances más tímidos, no ha de obviarse la labor que ha pretendido impulsar el centro sobre género en el ámbito de la Defensa. Con una clara influencia de la agenda multilateral a raíz de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad que se aprobó en el año 2000. Sobre esta cuestión, en el CDS no se ha llegado a publicar el informe regional requerido al CEED fruto de los retrasos repetidos por parte de los países, e incluso las omisiones de varios países en la entrega de la información requerida. Desde 2013 se han organizado varios seminarios y se trabaja en el estudio con un componente cualitativo (“La Mujer en el ámbito de la Defensa en Suramérica”) y cuantitativos (“Cuestionario Género y Fuerzas Armadas” y “Entrevistas a las Ministras de Defensa de UNASUR”). Transcurridos varios años, y tras haber revisado y ampliado la matriz, algunos países no han presentado los datos –completos o parciales–, o realizado las correcciones requeridas por el centro desde 2015 (CEED; 2013, 2014a, 2014c, 2015a, 2016).

Esta falencia se ha registrado en los otros mecanismos de confianza mutua mencionados, si bien en esos casos no ha sido un obstáculo para que pudieran concretarse estos mecanismos con cierto retraso, como en el caso del RESIM, o a través de un reajuste —como en registro de gasto militar que por el momento se ha difundido en agregado y no por países, tal y como se pretendía inicialmente. Como planteó Brasil, no basta con completar la información requerida ya que otro obstáculo pendiente para lograr completar este trabajo sobre género en UNASUR es la aprobación formal del instrumento metodológico cualitativo, ratificado por 6 de los 12 países, y faltaría el visto bueno de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y Uruguay (CEED, 2016a).

Como plantea Manuela Mesa, a través del resolución 1325 de Naciones Unidas se ha articulado un marco normativo amplio —con varias resoluciones sobre prevención, participación y la protección de las mujeres en conflictos armadas— sin embargo, la puesta en práctica de las mismas es todavía limitada y enfrenta numerosos obstáculos. Se pueden extrapolar las palabras de Mesa sobre los gobiernos al propio caso del CDS ya que, tal y como sostiene, “están utilizando el

lenguaje sobre mujer, paz y seguridad, pero sin que se produzcan transformaciones sustantivas en sus políticas y sin destinar los recursos necesarios” (Mesa, 2015).

Se han identificado por varios entrevistados problemas para la obtención de la información de los mecanismos de confianza mutua habilitados. Estos problemas no son nuevos y ya se hallaban en los primeros pasos del CEED, si bien estos se han ido agravando desde finales de 2015. A las debilidades en las capacidades que presenten algunos países, y algunas lógicas corporativas de los aparatos castrenses, se puede añadir la menor sintonía política que han supuesto los cambios de gobierno en algunos países clave en la región, como Argentina o Brasil.

Por último, tampoco puede perderse de vista como la labor de reflexión llevada a cabo por el CEED y sus trabajos al respecto fueron decisivos a la hora de impulsar un nuevo consejo sectorial como el CSDOT. Tal y como se verá con más detenimiento en epígrafes posteriores, este centro efectuó un análisis de la situación regional y puso en evidencia la ausencia de una instancia sectorial especializada en cooperación en materia de seguridad pública y lucha contra el crimen organizado transnacional, recomendando la creación del CSDOT (CEED, 2012a y 2012c).

En lo que corresponde a la dirección ejecutiva del centro, éste ha tenido dos directores en el periodo analizado. En un primer momento, el argentino Alfredo Forti, quien desempeñó la labor con intensidad desde sus inicios hasta julio de 2015, con una reelección entre medias. Y desde entonces —con un interregno de varios meses en el que el proceso de elección de su sustituto se dilató más de la cuenta, hasta el primer semestre de 2016— bajo la dirección del peruano Iván César Vega Loncharich. Como subdirectores han ejercido la labor el ecuatoriano Pablo Celi (2011-2014), también con una reelección, quien permaneció posteriormente unos meses más como delegado de Ecuador (mayo-diciembre 2014), y el chileno Mladen Daslav Yopo Herrera (desde el primer semestre de 2015). Durante el periodo de Forti en la dirección, el centro contó con recursos —financieros y humanos— por parte de la Cancillería argentina, lo que sumado al perfil alto que le imprimió éste a la dirección, se tradujo en que el centro fue capaz de estar operativo y, como se verá más adelante, con un carácter proactivo.

Como se observa en la tabla 17, de los doce países suramericanos, once han tenido en algún momento como mínimo un delegado nacional presente en el CEED a tiempo completo o parcial. Guyana es el único país que en ningún momento ha contado con delegado nacional en la sede del CEED en Buenos Aires, explicado en buena medida por las menores capacidades de este país. Si bien Surinam y Bolivia han tenido una presencia irregular en el centro, la ausencia que más sobresale por las capacidades relativas que posee el país es la de Colombia, segundo mayor presupuesto de la región en materia de defensa (anexo 4.11) y sin delegado asignado al CEED desde 2013. También es sintomático que haya sido el único país, junto con Guyana, que no ha notificado todavía el centro contraparte nacional, tal y como se refleja en la misma tabla 17.

Por otro lado, los cambios políticos que se han producido en la región a lo largo de 2016 han repercutido en el propio CDS. Por ejemplo, en que no se ha aprobado formalmente el plan de acción de 2016 ni el de 2017, y se ha constatado la menor

presencia de delegados en el CEED, al haberse reducido a la mitad los países con representación en el centro.

Tabla nº 17: Evolución de los delegados nacionales destinados en el CEED (2012-17)

País	2012	2013	2014	2015	2016***	2017
Argentina	2	2	2	1		
Bolivia	1			2	(1)	(1)
Brasil	2	2	2	2	1 (2)	(2)
Chile	2	2	2	1	1	1
Colombia	1	1				
Ecuador	1	1	1	1		
Guyana						
Paraguay	1	(**)	1	1	(1)	(1)
Perú	1	2	2	2		
Surinam	1*	1	1			
Uruguay	1	1	1	2	(2)	(2)
Venezuela	1	1	1	1	1	(1)

* Delegado no incorporado al centro

(**) País suspendido por el CJJEG

***Información conseguida a través de entrevista a delegados y fuentes primarias

() Basado en la información que figuran en la página web del CEED

Fuente: CEED (2012a, 2012d, 2013a, 2014a, 2014c, 2015a, 2016a, 2016b)
Elaboración propia

Tal y como se reconoce en una entrevista realizada en el verano de 2016, de los 24 delegados con los que debería contar el CEED —dos por país—, y los ocho que figuran en su página web¹²⁶, sólo quedaban en realidad tres delegados en el centro con presencia permanente y a tiempo completo: un civil brasileño, un militar chileno y otro venezolano. Nótese, además, la ausencia de un delegado argentino tras la victoria de Mauricio Macri, en contraste con el alto perfil que había demostrado ese mismo país durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner. No solo se acordó la acogida del centro en la capital argentina, sino que también se financió la actividad del centro con fondos extrapresupuestarios voluntarios para el funcionamiento del mismo hasta 2013, incluyendo la infraestructura, equipamiento, servicios, traducciones, personal de apoyo local y salario¹²⁷. El propio equipo de videoconferencia y los equipamientos remotos para los otros 11 países suramericanos que instalaron en el CEED fueron financiados por este mismo país (CEED, 2013a).

¹²⁶ Véase: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/02-Estructura-Organica/04-Delegados-Nacionales.html> [Accesado el 25 de agosto de 2016]

¹²⁷ Ecuador también contribuyó en esa financiación extrapresupuestaria voluntaria del centro, asumiendo la remuneración del subdirector del CEED durante el mandato del ecuatoriano Pablo Celi.

Contar con personal permanente en el CEED por parte del conjunto de los doce países, con dedicación exclusiva, y las capacidades requeridas en materia de investigación es, tal y como ha recordado en numerosas ocasiones desde la dirección del centro, un requisito fundamental para que éste órgano cumpla las funciones que los propios Estados miembros le han encomendado, y se saque partido al potencial que se espera de esta instancia permanente, y por ende, del propio CDS. El viraje de los dos últimos años se aleja así de este escenario.

Tabla nº 18: CNC asignado por los países suramericanos al CEED, y año de la notificación

<i>País</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>Nombre del CNC</i>
Argentina				Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF)
Bolivia				Dirección General de Políticas de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral (PODECODI)
Brasil				Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra (ESG)
Chile				Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)
Colombia				
Ecuador				Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Ministerio de Defensa Nacional
Guyana				
Paraguay				Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE)
Perú				Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN)
Surinam				Departamento de Planeamiento Estratégico de Defensa y Formación
Uruguay				Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN)
Venezuela				Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Militar Bolivariana

Fuente: CEED (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)
Elaboración propia

Tal y como se constata en la tabla 18, a la reseñable ausencia de un delegado por parte de Colombia desde 2013 y su omisión en la notificación del CNC se suman otros hechos que han alimentado el recelo de algunos de sus socios en UNASUR, expresados en distintas entrevistas a delegados nacionales. Entre estos hechos se pueden destacar:

- (i) La solicitud de un programa de cooperación de este país con la OTAN¹²⁸, y los vínculos estrechos que mantiene con EEUU —patentes en la cuantiosa ayuda militar que ha recibido en los últimos años (ej: Plan Colombia)— o el acuerdo bilateral en materia de defensa que se quiso aprobar en 2010;
- (ii) La creación en paralelo a la cooperación suramericana vía CDS y CEED de un Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES) con apoyo estadounidense que aspira “a generar y difundir

¹²⁸ Véase: <http://www.efe.com/efe/america/politica/la-otan-acepta-conversar-con-colombia-sobre-los-programas-de-cooperacion/20000035-3133247> [Accesado el 22 de noviembre de 2015]

- conocimiento estratégico en seguridad y defensa hemisférica, y contribuir a la formación de asesores de alto nivel para la prevención y enfrentamiento de nuevas amenazas a la seguridad global”¹²⁹;
- (iii) Que el Ministro de Defensa Colombiano sugiriera con la idea de generar un foro de defensa en la Alianza del Pacífico, y se haya fomentado la cooperación militar con los países de este bloque que no forman parte de la región suramericana (México), incluyendo a los que están en proceso de incorporación, como Costa Rica y Panamá¹³⁰.

Así, aunque en ocasiones se justifique en una cierta incomprensión por parte de los países suramericanos hacia la situación en Colombia, todos estos hechos en conjunto están presentes en la argumentación cuando se explica la desconfianza manifestada en varias entrevistas por parte de sus socios en UNASUR, y la percepción que este país andino representa para muchos de ellos un “Caballo de Troya” o “*pivot country*” de EEUU en la región.

4.3.2. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz

Tal y como recoge el Tratado Constitutivo de UNASUR, “la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos de cambio climático” es uno de los objetivos específicos del organismo (UNASUR, 2008a). Dos han sido las dinámicas a través de las cuales ha tomado forma y se ha institucionalizado la acción humanitaria en el seno de UNASUR, diferenciada cada una de ellas por los espacios en los cuales se ha puesto en marcha: por un lado, como uno de los cuatro ejes de acción del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), y por otro a través del Grupo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgos de Desastres (GTGIRD). Por motivaciones analíticas, el primero de ellos es el que se abordará a continuación dado que es el consejo sectorial que se está analizando en detalle, dejando el segundo para un capítulo posterior¹³¹.

Desde la puesta en marcha del CDS, 36 han sido las actividades que se han programado para el eje 2 correspondiente a “cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de mantenimiento de la paz”. Es decir, un 23% de las actividades programadas en el CDS han ido destinadas a este eje, con vaivenes en los cuales pasó de ser el eje con menos actividades en el año 2013 –con 3 actividades del total de 23 programadas ese año–, a la situación tres años después en la que ha pasado a ser el eje que cuenta con más actividades conforme al Plan Acción de 2016 y 2017, junto con el eje 4 dedicado a formación y capacitación.

¹²⁹ Para más información sobre la iniciativa, véase el enlace a la página web: <http://www.esdeque.edu.co/node/4985> [Accesado el 8 de noviembre de 2015]

¹³⁰ Véase “Colombia anuncia lazos de cooperación militar con México, Costa Rica y Panamá”, en Agencia EFE, Cartagena (Colombia), 15 marzo de 2017 [Accesado el 20 de marzo de 2017]

¹³¹ El análisis de la labor desempeñada por el GTGIRD se lleva a cabo en el capítulo 4.8.

Si el título del eje de acción del CDS diferencia entre “acción humanitaria”, “cooperación militar” y “operaciones de mantenimiento de la paz”, estas tres cuestiones están estrechamente relacionadas y aglutinan actividades que se insertan dentro del campo del humanitarismo y la construcción de la paz.

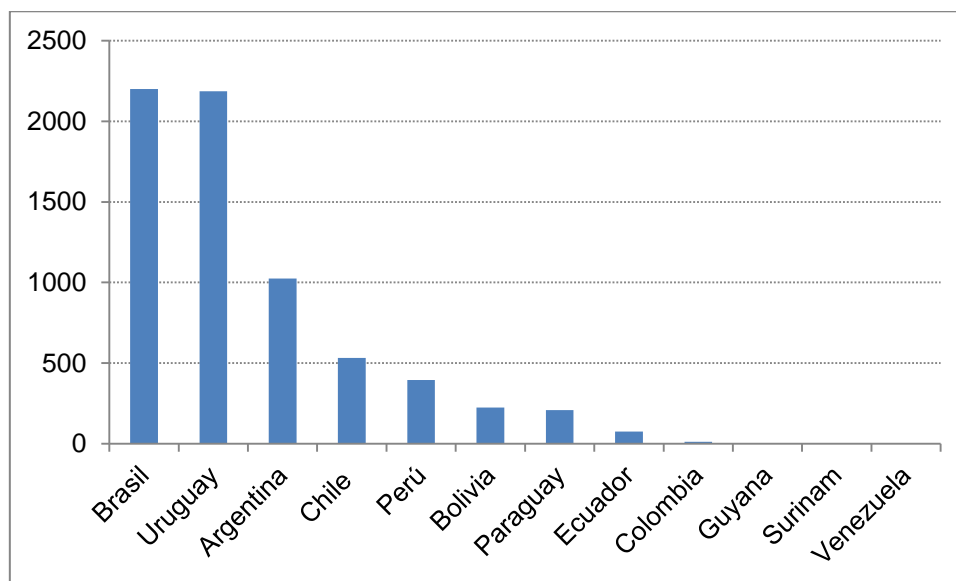
Así, en estos seis años se han puesto en marcha distintas acciones que pueden sintetizarse en torno a estas cuatro líneas de trabajo:

- (i) conferencias y cursos para el intercambio de experiencias sobre operaciones de mantenimiento de la paz, desminado humanitario o medicina operativa;
- (ii) la elaboración de un inventario de las capacidades de defensa, y su perfeccionamiento, con los recursos que los países suramericanos tienen disponibles para apoyar acciones humanitarias;
- (iii) ejercicios combinados a escala regional sobre operaciones de paz y ayuda humanitaria orientados a promover la interoperabilidad;
- (iv) la elaboración de un mapa de riesgo de desastres

Respecto a los ejercicios combinados, denominados “UNASUR”, son simulaciones en sede de cuartel general que no comportan despliegues en el terreno, pero han celebrado ediciones anuales desde 2011, alcanzando la séptima edición en 2017. Con su realización se aspira a mejorar los estándares de interoperabilidad militar combinada, en especial en sus fases de planeamiento y conducción. En la de 2016, cuya organización corrió a cargo de Chile, con colaboración de Argentina y Uruguay, tuvo como objetivo evaluar la capacidad de integración en planificación y respuesta frente a una catástrofe natural en un país suramericano que hipotéticamente estuviera sobrepasado en su capacidad de respuesta. Además de verificar el grado de coordinación y eficacia del marco normativo actual de UNASUR-CDS en materia de apoyo humanitario en caso de catástrofe, el ejercicio sirvió como puesta a prueba y ensayo ficticio de un mecanismo para lograr una coordinación y contribución adecuadas a escala suramericana. El mismo país, Chile, ha asumido la responsabilidad de llevar cabo el ejercicio correspondiente a 2017.

Con la finalidad de poner en marcha un instrumento para la prevención y detección de desastres, en el marco del CDS se está trabajando desde 2013 en el desarrollo de procedimientos técnicos y metodológicos estandarizados para la elaboración de mapas de riesgos de los países suramericanos. Se ha previsto que la plataforma web “SIGRID CDS-UNASUR”, habilitada por Perú, albergue la información suministrada por cada país y, aunque ya habido alguna versión virtual preliminar, se calcula en cinco años el plazo necesario para tener listo el “Atlas de Mapas de Riesgos de Desastres” que debe generar dicha plataforma. Entre los riesgos que contemplarán se encuentran los siguientes, para los cuales se ha creado un subgrupo diferenciado en el seno del GT: (i) inundaciones, (ii) movimientos en masa, (iii) incendios forestales, (iv) seísmos/tsunamis y (v) erupciones volcánicas. Asimismo, se han designado expertos por cada delegación nacional y, al mismo tiempo que se está trabajando en la cumplimentación del Atlas, se ha puesto a disposición una biblioteca virtual para intercambiar materiales de interés (CDS, 2016d).

Figura nº 13: Contribución de los países de UNASUR a las misiones de paz de Naciones Unidas (2013) (Número de efectivos)



Elaboración propia a partir de los datos de ONU (2013)
(<http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>)

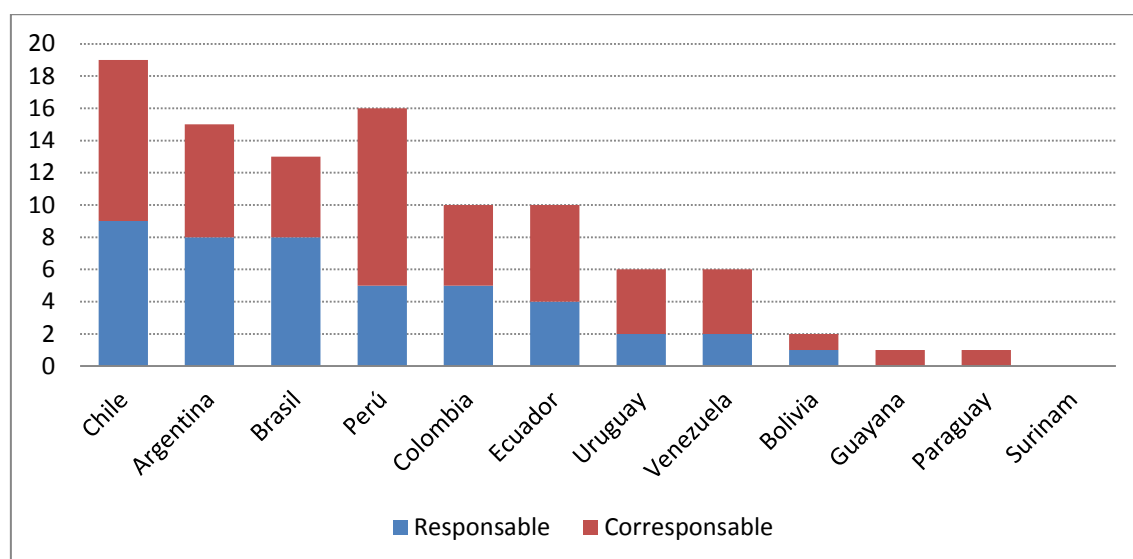
Otro tipo de actividades que también se han puesto en marcha a través de este eje del CDS son, por ejemplo, la organización de conferencias y seminarios, como el de lecciones aprendidas en operaciones de paz, el relativo a los desafíos en el manejo de crisis en operaciones de mantenimiento de la paz o el foro de experiencias de desminado. También se ha planteado consolidar un inventario de capacidades de defensa para los países que ofrecen apoyar las acciones humanitarias, o la celebración de un foro suramericano de experiencias de desminado humanitario (CDS; 2009, 2010, 2014 y 2017).

Como se observa en la figura nº 14, la participación en materia de acción humanitaria ha sido desigual por parte de los países suramericanos. Entre los doce países se observa un grupo de seis (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) que han contribuido activamente en el desarrollo de este eje de acción del CDS, y han asumido prácticamente el grueso de las actividades implementadas (65%). Con una presencia más modesta, si bien con una actividad en el eje, se encuentran Uruguay y Venezuela. Y un tercer grupo mucho menos activo aglutinaría a Bolivia, Guyana, Paraguay y Surinam, que no habrían participado apenas —o nada en el caso de este último país— en el desarrollo de la acción humanitaria por parte de UNASUR.

Mención especial merecen Chile y Perú, dos países especialmente activos, ocupándose del desarrollo del manual de cooperación en caso de desastres en el caso del primero, y del Atlas virtual a través de la plataforma SIGRE, respectivamente. Los países con mayores capacidades y experiencia en el ámbito de las misiones de paz y la ayuda humanitaria (Argentina, Brasil, y Uruguay) –figura nº13– han contribuido razonablemente, aunque existe un potencial todavía por desarrollar en este ámbito

que aproveche el aprendizaje de Brasil en misiones como la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), la cooperación argentino-chilena con la Fuerza binacional Cruz del Sur ¹³², o los despliegues en misiones de Naciones Unidas en las que han contribuido desde hace años diferentes países de la región, como Bolivia o Uruguay. En todo caso, se constata como es el eje en el que la brecha entre países por capacidades está menos marcada.

Figura nº 14.: Distribución del rol de responsable y corresponsable en la implementación de actividades del eje 2 en los Planes de Acción del CDS (2009-2017)



Fuente: Planes de Acción UNASUR (2009-2017)
Elaboración propia

4.3.3. Industria y tecnología de la defensa

La cooperación en materia de industrias y tecnologías de defensa, el tercer eje del CDS, es otro de los asuntos en los que se ha trabajado desde la puesta en marcha de los planes de acción de este consejo sectorial. Durante el periodo analizado, es el eje que menos actividades ha programado (25 en total), y desde 2015 ha quedado con una única acción a realizar cada año. Si bien este menor desarrollo no ha sido puntual y desde 2014 es el eje con menos actividades, cabe apuntar que no siempre ha sido así y que incluso en el Plan de Acción 2010-2011, fue el eje con mayor número de actividades del CDS, con 7 actividades programadas ese año.

A continuación se va a profundizar en el desarrollo de este consejo y analizar qué variables han incidido en ese menor ritmo de actividad. Ahora bien, dado que este

¹³² La Fuerza de Paz Binacional «Cruz del Sur», compuesta por militares de Argentina y Chile, es una fuerza de paz conjunta y combinada, habilitada para ser activada en el marco de la operaciones de mantenimiento de la paz que lleva a cabo la Organización de Naciones Unidas.

eje se relaciona con los intereses de los Estados miembros en cuanto a su industria de defensa, conviene caracterizar previamente la industria de defensa de la región, y situarla en el contexto internacional, así como su situación regional de cara a poder entender mejor qué se persigue y de dónde se parte.

Desde 1950, el grueso de la producción en este sector lo acaparan Estados Unidos, Rusia y algunos países europeos, y tan solo desde hace unos años China está empezando a lograr una mayor cuota de mercado. Ningún país suramericano está entre los diez principales países exportadores, que en 2016 representaban el 89,5% de las exportaciones mundiales de armas.

Visto desde el ángulo de las empresas —o fabricantes—, y sin perder de vista las transformaciones en la cadenas productivas globales de las últimas décadas, aquellas con sede en EEUU y Europa occidental dominan la lista de las 100 más importantes en la producción de armas y servicios militares, con una cuota conjunta en 2014 de 80,3% (SIPRI, 2016).

Argentina y Brasil apostaron por el desarrollo de industrias nacionales de defensa desde los años cuarenta, logrando exportar modelos como el bimotor turbohélice argentino IA-58 “Pucará” o el Embraer EMB-312 “Tucano”. Sin embargo, hoy por hoy tan sólo la multinacional aeronáutica brasileña Embraer figura en el listado de las 100 compañías más importantes del mundo en el sector. En 2015 esta empresa se situó en el puesto 88 con una división de defensa que representa el 14% de las ventas totales de la compañía, si bien en ese año registró una bajada del 28,1% en la venta de armas (Fleurant *et. al.*, 2016).

Englobado dentro de los mercados emergentes en el sector, Brasil es el único país suramericano que cuenta con una base industrial de defensa asentada y con capacidad de exportar tanto a escala intrarregional como extrarregional. En el caso argentino, la actual Fadea —antes Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) y más tarde Fábrica Militar de Aviones (FMA)— se renacionalizó en 2009 tras haber sido privatizada en los noventa, fruto de una gestión por parte del grupo Lockheed que no respondió a los compromisos adquiridos cuando se produjo su venta. Chile y Colombia también tienen cierta capacidad para la fabricación y mantenimiento de equipamientos militares. En todo caso, respecto a Suramérica en su conjunto, y salvo el caso brasileño que encarna Embraer, la situación de la industria y las tecnologías suramericana de defensa puede caracterizarse como marginal y con una reducida capacidad de innovación tecnológica en comparación con el resto de competidores.

Este eje de trabajo se basa así en una visión de largo plazo: lograr una mayor cooperación entre los países suramericanos, al mismo tiempo que se reduce la dependencia de los tradicionales proveedores de Europa y de Estados Unidos al asentar una industria regional viable. Para lograrlo, se entiende que la cooperación regional tiene las condiciones necesarias, tanto por escala como por tecnología. En este sentido, es Brasil, el país con mayores capacidades y visión estratégica, el más interesado en el desarrollo de esta dimensión de UNASUR. En estas circunstancias, entre 2009 y 2016, desde el CDS se han puesto en marcha una serie de actividades que pretenden fomentar la cooperación entre los países suramericanos con vistas a

lograr mayores sinergias e ir sentando las bases para afianzar una industria de defensa suramericana que pueda lograr una mayor autonomía regional y no depender de la adquisición de equipamientos y tecnologías extrarregionales.

Entre las actividades puestas en marcha, se puede mencionar la elaboración de un primer diagnóstico sobre las industrias y tecnologías existentes en la región, que se pretende mantener al día con un sistema integrado de información y catalogación. Asimismo, se ha elaborado un calendario con las distintas ferias, seminarios y eventos sobre este tema, y se ha impulsado un seminario suramericano de tecnología industrial básica de seguridad y defensa para alentar la cooperación y el intercambio de experiencias. Desde 2015, la única actividad que ha quedado para este eje es la organización de un foro de catalogación para la puesta en marcha de un sistema propio de ámbito suramericano¹³³ (INFOCATSUR) para el intercambio de información. Organizado en sus ediciones anteriores por Brasil, en 2017 este país dejará de ser el responsable de la actividad para que recaiga esta vez en Chile, si bien se mantendrá como país corresponsable (CEED, 2016c).

Ahora bien, dos son las actividades que más interés han despertado al encaminarse al diseño, desarrollo y fabricación de dos prototipos fruto de la cooperación suramericana: el Vehículo Aéreo No Tripulado (VANT), encabezado por Brasil, y el avión de Entrenamiento Primario Básico (EPB) “UNASUR I”, liderado por Argentina y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier General San Martín (FAdeA). Desde 2012 se ha estado avanzando en sus especificaciones técnicas, y por su carácter más continuo en su puesta en marcha han dejado de ser actividades del plan de acción del CDS para pasar a conformar dos GT por la inversión a largo plazo que implicaban ambos proyectos. De alcanzarse la puesta en marcha de alguno de estos prototipos, se estaría ante un tipo de cooperación suramericana inédita que resultaría en los primeros equipamientos militares de carácter regional, no bilateral.

En el caso del avión de entrenamiento básico, el proyecto tiene como base el IA 73 de FAdeA e involucra en él a varias empresas de la región como la brasileñas Akaer y Novaer, la ecuatoriana Dirección de Industria Aeronáutica de la Fuerza Aérea (DIAF), la venezolana Compañía Anónima de Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), y la argentina Redimec, además de la mencionada FAdeA. Entre estas empresas, pertenecientes todas ellas a los países involucrados en el proyecto, se repartirían el diseño y fabricación de componentes que formarían parte del prototipo.

En 2016 el proyecto se encontraba en la fase preliminar de coordinación de trabajos por parte del equipo técnico e industrial, y en el diseño del prototipo. Teniendo en cuenta las cadenas de producción globales y el dominio oligopolístico que existe por parte de unos pocos fabricantes en el segmento de la propulsión de las aeronaves, el motor del avión UNASUR se ha estado negociando con una empresa canadiense (Bombardier Inc.). Venezuela participaba activamente en este proyecto ya que preveía la adquisición de un mínimo de 24 aviones UNASUR I para reemplazar a medio plazo (2019) sus modelos EMB 312 Tucano y Aeromacchi SF 260. Teniendo en cuenta la participación de este país, se descartaron empresas de Estados Unidos como proveedoras, ya que ese país suramericano es objeto de un embargo estadounidense

¹³³ Conviene no perder de vista que de los 12 países de UNASUR, cinco están suscritos al sistema OTAN de Catalogación: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú (CDS, 2016c).

para el suministro de equipamiento militar. Igualmente ocurre con la participación de Argentina y el embargo que Reino Unido mantiene sobre este país.

La caída de los precios del petróleo, con especial incidencia para los cuatro países implicados, y algunos problemas jurídicos entre los países suramericanos vinculados al proyecto supusieron un estancamiento tanto del proyecto de VANT como del avión de EPB, llegando incluso en el caso del primero a haberse suspendido el mismo en 2016 (CDS 2016b).

En el caso del avión de EPB, no hay novedades por parte de Argentina desde 2016, y afronta un futuro incierto (CDS, 2016b). En su caso, la ausencia repentina de Ecuador —uno de los tres países junto con Argentina y Venezuela que había manifestado su interés en adquirir 18 unidades de los primeros prototipos del “UNASUR I”— obstaculizó la viabilidad del proyecto al generar complicaciones de calado para la propia financiación del mismo. Por los riesgos y costes que tiene una empresa de este tipo, son precisos consorcios con varios socios estables que hagan viable su producción. Por otro lado, el hecho de que Venezuela haya sido el país a escala internacional que más haya disminuido su presupuesto de Defensa (anexo 4.8), fruto de la crisis económica y política que atraviesa, no es un factor que coadyuve, como tampoco los cambios presidenciales en Argentina y Brasil, y la reorientación que se anuncia en sus políticas exteriores e industriales.

Por otro lado, este eje de cooperación, más que en ningún otro, se ve afectado por notables asimetrías en las capacidades de los miembros de UNASUR, tal y como se puede ver en la figura 15. Bolivia, Paraguay y Surinam no han asumido ningún compromiso en este ámbito, mientras Guyana o Uruguay sólo han sido corresponsables en una tarea desde 2009. Por el contrario, Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela han sido los más activos, y estos cuatro países son quienes están impulsando en principio el grueso de los proyectos realizados o en marcha (el 74% de las actividades en el periodo 2009-2017).

Se observa como Brasil ha sobresalido en la asunción de responsabilidad, y como Chile está asumiendo mayor presencia en los últimos años. En los Planes de Acción de 2016 y 2017 son los dos países que se alternan la labor de responsable y corresponsable de la única actividad programada.

En el caso de Brasil, responde, a su papel como único productor y exportador relevante de armamento en la región, y su pretensión de promover el desarrollo de su industria militar a través de distintas iniciativas, aspirando —desde la puesta en marcha de su Estrategia de Defensa— a impulsar la creación de un clúster suramericano a partir de una mayor cooperación e integración de las empresas del sector en toda la región. Y también, conviene no perderlo de vista, a su pretensión de ampliar mercados de exportación. Por parte de Argentina, el liderazgo en el proyecto de avión EPB supone además un reto institucional para FAdeA, empresa nacionalizada tras haber sido prácticamente desmantelada en su etapa de privatización (De Melo, 2015).

Ahora bien, teniendo en cuenta las capacidades relativas con las que cuenta Colombia, tampoco puede obviarse su bajo perfil, y el papel por debajo de su potencial que han desempeñado en esta materia, echándose así en falta una mayor presencia

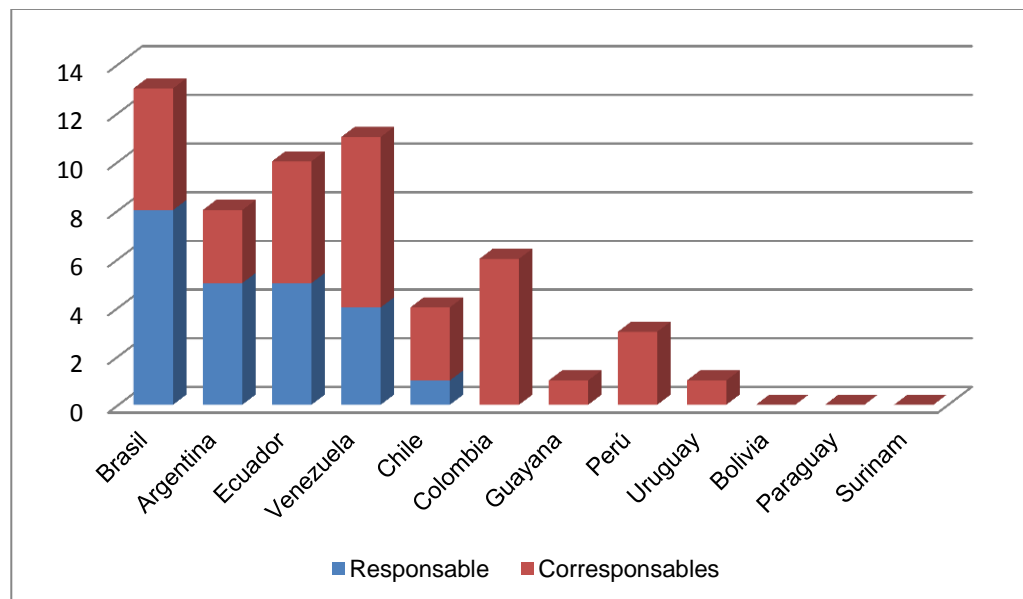
de este país en la puesta en marcha del UNASUR I o el VANT. En el caso de Chile, un potencial socio para un proyecto de este tipo es la empresa pública ENAEL. Sin embargo, la fabricación por parte de esta misma empresa pública de un modelo muy próximo, el T35 Pillan (con más de 130 aeronaves vendidas), convertía el proyecto del UNASUR I en un competidor con considerables riesgos de viabilidad comercial en un mercado competitivo (De Melo, 2015). En ese sentido, como señalan Héctor Luis Saint Pierre y José Augusto Zague (2014) desde una perspectiva más amplia:

“Si las políticas de defensa nacionales fuesen coherentes con las políticas externas manifestadas por los líderes políticos, deberían pautar sus concepciones estratégicas realizando una economía estratégica regional para concentrarse en las posibles amenazas extra-regionales” (...) Sin embargo, y no obstante a las manifestaciones del liderazgo político, el significado estratégico de la adquisición y la producción de insumos para la defensa de los países sudamericanos, parece aún reflejar el anacrónico equilibrio de poderes pautado en la disuasión convencional. Se observa así como en el ámbito de las capacidades materiales en las que entran en consideración las industrias de defensa suramericanas, no ha habido variaciones sustanciales.” (Saint-Pierre y Zague, 2014:8)

A la hora de explicar los escasos avances en este ámbito, conviene tener en cuenta también las valoraciones que se han realizados sobre las dificultades que entraña estimular esta cooperación de ámbito regional si se acuerda fundamentalmente con financiamiento brasileño y para empresas brasileñas. Como apuntan varios académicos lusos, esta propia actitud del Gobierno y las empresas brasileñas ha generado desconfianza en los demás países de UNASUR, dificultando con ello una cooperación en este eje más consistente y profunda (Fuccile et. al., 2017).

En definitiva, son pocos los avances que se han registrado en este eje que, ya de por sí, es el que presenta mayores asimetrías. Además, tras la caída de los precios del petróleo, se ha reducido la implicación que tenían Ecuador y Venezuela, dos países cuya participación en la financiación y compra posterior de unidades era un factor clave para su viabilidad, junto con los países cuyas industrias están liderando los proyectos, Argentina y Brasil. Los cambios políticos en estos dos últimos países parecen haber asestado el golpe final al VANT, ya cancelado, como al avión de EPB, sin novedades desde la llegada de Macri a la Casa Rosada. Se observa de este modo como la capacidad de alterar las capacidades materiales en el ámbito de las industrias de defensa suramericanas por parte de UNASUR ha sido residual, o prácticamente nula.

Figura nº 15.: Distribución del rol de responsable y corresponsable en la implementación de actividades del eje 3 en los Planes de Acción del CDS (2009-2017)



Fuente: Planes de Acción UNASUR (2009-2017)
Elaboración propia

4.3.4. Formación y capacitación

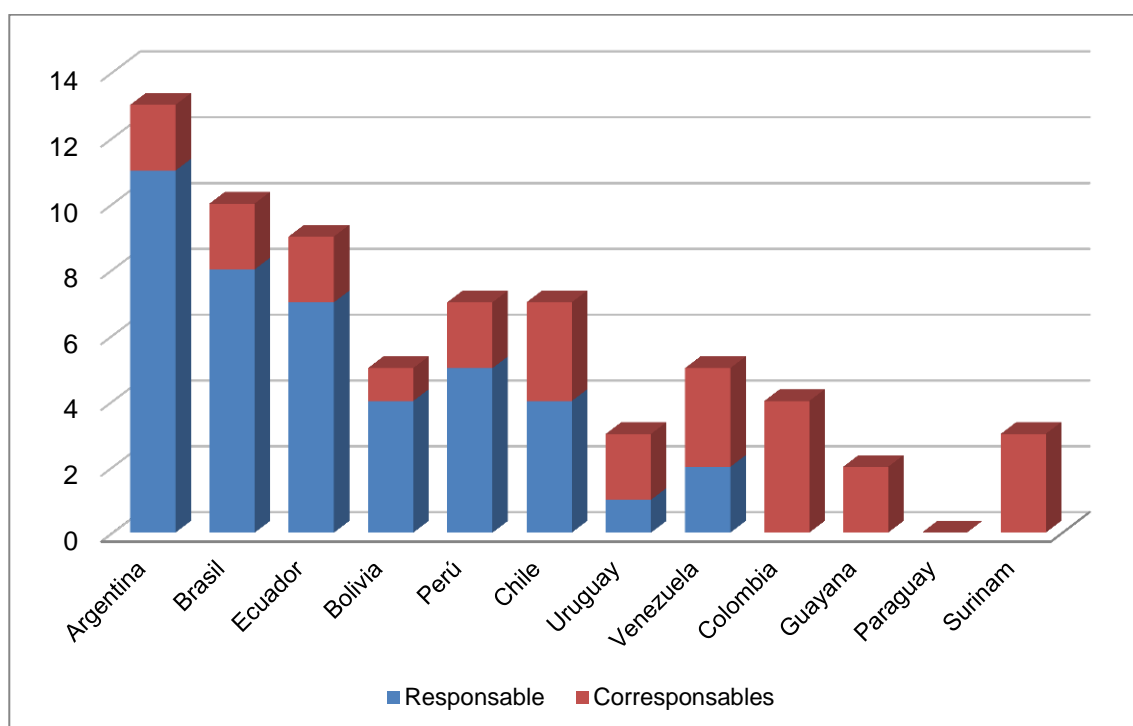
El cuarto y último eje del CDS, correspondiente a “formación y capacitación”, ha puesto en marcha 37 actividades que pretenden impulsar acciones formativas para personal civil y militar suramericano. En el plan de acción de 2017 es el eje con más actividades, con cinco actividades. Entre estas acciones se recogen tres cursos ya consolidados en el CDS: el curso avanzado para altos funcionarios (CADSUL) que se ha celebrado ya en seis ediciones en la Escuela Superior de Guerra brasileña; el Programa Suramericano de Formación de Civiles en Defensa, con ediciones desde 2012; y el curso suramericano sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, ya en su cuarta edición.

En este eje se observa un relativo equilibrio en el reparto de responsabilidades, con Paraguay como único país que no ha asumido la implementación de ningún tipo de actividad durante estos años. Ahora bien, si cabe destacar un país por su mayor actividad este ha sido claramente Argentina. No sólo porque, como se observa en el figura nº 16, tiene el perfil más alto en materia de formación y capacitación desde los inicios del CDS, sino también por su actitud proactiva en la puesta en marcha de un órgano como el CEED, que cumple un rol complementario a través de la generación de pensamiento propio a la región. Más allá que este centro pueda ser un mecanismo de proyección política, el interés mostrado en este eje y los recursos destinados en su desarrollo dan buena cuenta del compromiso argentino por la formación y capacitación que podría interpretarse, tal y como ha hecho algún experto, como un medio de

reequilibrar su capacidad militar e influencia en la región frente a Brasil. Este mayor ímpetu denotaría el recurso a un mecanismo de poder “blando” en un momento clave de definición y configuración del pensamiento estratégico regional (Vitelli, 2010).

Viendo las últimas actividades aprobadas por este organismo para este cuarto eje, se observa como la mayor parte de las actividades se trasladan a la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) y una cuarta se coordina conjuntamente. Este hecho, sumado a la programación de una sola actividad para el eje número 3 tal y como se observa en la figura nº 16, invita a la reflexión en torno a los ejes que han estructurado hasta el momento los Planes de Acción del CDS y la posibilidad de reorientarlos de acuerdo con la propia línea estratégica que adopte el consejo sectorial y la propia UNASUR a medio plazo.

Figura nº 16.: Distribución del rol de responsable y corresponsable en la implementación de actividades del eje 4 en los Planes de Acción del CDS (2009-2017)



Fuente: Planes de Acción UNASUR (2009-2017)
Elaboración propia

La ESUDE como tal se inaugura en abril de 2015, y se concibe en un primer momento como un centro de altos estudios de la defensa de carácter suramericano que aspira a fortalecer, como espacio permanente de UNASUR, la generación de conocimiento por y para la región. Entendido también como espacio de articulación de redes entre las iniciativas nacionales de los Estados miembro para la formación y capacitación, en el ámbito de la defensa regional—tanto de civiles como de militares—, es una prueba más de la relevancia dada a la formación y capacitación en el CDS. En ese sentido, a

través de la docencia e investigación se pretende contribuir de forma gradual a la conformación de una visión compartida que permita, a su vez, contribuir a la construcción de una identidad suramericana en este ámbito. Para lograrlo, se pretende promover en su seno el diálogo sobre conocimientos teóricos y prácticos, y el intercambio entre los especialistas y profesionales de los países suramericanos en distintas modalidades (presencial, semi-presencial y virtual)¹³⁴.

Último organismo permanente en haberse aprobado en el seno de UNASUR, su sede quedó finalmente fijada en el propio edificio de la Secretaría General en Quito (Ecuador). Así, la propia Secretaría General es quien se encarga de las cuestiones administrativas y operativas de la escuela, contando la ESUDE con un personal básico integrado por el Secretario Ejecutivo de la Escuela, inicialmente el académico brasileño Antonio Ramalho, y un técnico más¹³⁵. Para su desarrollo y actividad, es clave pues la red de consejeros académicos formada por ministerios e institutos nacionales en los que cada país está en contacto y coordinados con el Secretario Ejecutivo para nutrir y dinamizar la labor de la escuela. Esta labor se hace en cada país y en la mayor parte de los casos, con múltiples tareas que compatibilizar además de la coordinación con la ESUDE.

La coordinación con el CEED ha estado presente desde un primer momento, y ante la coyuntura que está afrontando la UNASUR, ambas instancias están tratando de mejorar la división del trabajo entre ellas y compartir los recursos que disponen. La dinámica de trabajo que han adoptado es que el CEED promueva reflexiones y estudios, y la ESUDE difunda los resultados a través de los cursos y actividades que pone en marcha. Fruto del diálogo y el debate que generan los trabajos del CEED expuestos, la idea es que éste retorne al CEED para que aborde nuevas temáticas o profundice en algunos puntos.

Fruto de la propia coyuntura en la que ha tomado forma este nuevo ente suramericano, los recursos de los que se le ha dotado, así como la propia misión finalmente están en un nivel inferior a lo planteado en un primer momento, reflejado todo ello en un diseño institucional más ligero y descentralizado (Frenkel, 2015). En ese sentido, la Escuela ha quedado como espacio exclusivamente de coordinación entre centros contrapartes que, si bien sigue alimentando el proceso de generación de confianza entre países, difícilmente puede con esos medios poner en marcha la labor de articulación de una identidad suramericana de defensa o una doctrina común.

¹³⁴ Como establecen sus propios estatutos y se recoge en la página web de la escuela, la idea es que la ESUDE tenga como misión *“contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a través de la formación y capacitación, por medio de la docencia e investigación, de modo a ampliar la confianza mutua, a favorecer el avance de una cultura de defensa común y a perfeccionar las condiciones de seguridad en América del Sur.”* Como visión, la ESUDE pretende *“ser una institución reconocida internacionalmente por la capacidad de producir conocimiento, de formar élites civiles y militares en el campo de la defensa, y de contribuir para el gradual y progresivo acercamiento de los países suramericanos hacia una identidad común en materia de Defensa.”*

¹³⁵ Fruto de la asunción de su responsabilidad como Secretario Ejecutivo de la ESUDE, Brasil suprimió uno de los delegados que tenía destinados en el CEED. El CEED, por el contrario, ha llegado a contar con un delegado menos a raíz de ello.

Por el momento se ha habilitado una página web¹³⁶ que concentra y difunde información, y una plataforma de educación a distancia. Desde esta plataforma, en 2016 se han de poner en marcha cursos sobre diferentes temáticas, como género en las Fuerzas Armadas, Derechos Humanos, o escenarios de seguridad y cooperación en defensa regional, que venían desarrollándose previamente a través del eje 4 del CDS sobre “formación y capacitación”. Concretamente, hablamos del “III Curso Suramericano de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos”, el “V CADSUL” para civiles y militares, el “I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico”, y el “I Curso sobre Perspectiva de Género en Defensa”.

Por países se observa que quienes han participado responsabilizándose de la puesta en marcha de los cursos son Argentina, Brasil, Chile, Perú y Ecuador. Y los países que han respondido a la demanda por parte de la ESUDE de la matriz de cursos ofrecidos por la red académica regional conformada por los Institutos Nacionales de Defensa y Estudios Estratégicos de los países de la UNASUR son: Paraguay, nuevamente Perú, Uruguay y Venezuela. Vemos pues que transcurrido más de un año desde la puesta en marcha de la ESUDE, Bolivia, Colombia, Guyana y Surinam son los países que han estado ausentes hasta ese momento.

Es pronto para poder valorar con más fundamento las aportaciones y los límites de la ESUDE. Con apenas un par de años de funcionamiento en el momento de redactarse estas páginas, y por la lentitud de su proceso de institucionalización en UNASUR, no hay muchas más variables que analizar. En todo caso, sí se puede constatar que esta escuela pretende seguir alimentando la confianza entre países generando redes entre personal civil y militar, y reflexionando sobre temáticas de interés común.

Como señala el Secretario Ejecutivo en una entrevista concedida para esta investigación y publicada en la web de la escuela, los resultados de este órgano deben valorarse a medio y largo plazo, “*cuando esas personas [que se forman a través de los cursos de la ESUDE] ocupen posiciones de gran responsabilidad en los países de la región (...) se está creando, poco a poco, una comunidad de decisores que se conocen y dialogan abiertamente sobre temas de interés común de sus respectivos países*”. Vemos así como el aprendizaje propio de la escuela se acompaña de un proceso de socialización y aprendizaje entre los asistentes que genera cambios de percepción entre los futuros responsables políticos de los países suramericanos que no sólo alimenta la confianza entre ellos sino también una preocupación e interés común. Es de esperar, no obstante, que en la andadura que está iniciando vincule en mayor medida a los expertos civiles, grandes ausentes por el momento en el CDS (Vitelli, 2015).

¹³⁶ La dirección de la página web de la ESUDE es: <http://www.esude-cds.unasursg.org/> [Accesado el 17 de septiembre de 2016]

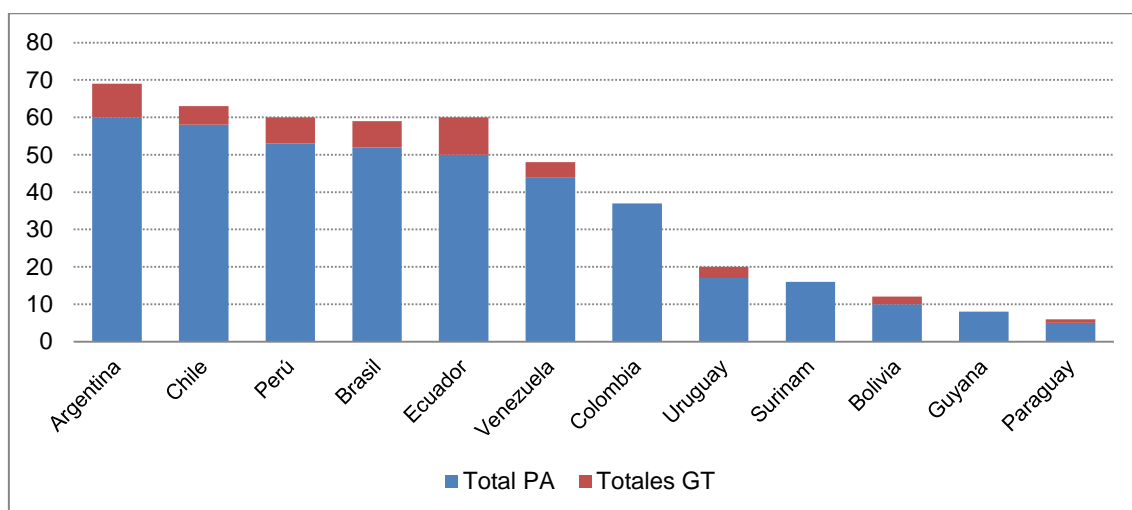
4.3.5. Conclusiones preliminares

Una vez que se ha atendido a las especificidades de cada uno de los cuatro ejes que conforman los planes de acción del CDS, como se refleja en la figura nº 17 en la que se plasma la distribución del rol de “responsable” y “corresponsable” en el conjunto del CDS durante el periodo 2008-2016. La implicación de los Estados miembros está obviamente relacionada con su escala y proyección internacional/regional, con las capacidades institucionales con las que cuentan, y la agencia para involucrarse en la cooperación regional que opera a través del CDS.

En general, estos datos revelan un nivel considerable de apropiación y sentido de pertenencia y una asunción relativamente equilibrada de responsabilidades por parte del conjunto de la región hasta 2015, lo que permite comprobar la puesta en marcha de un mecanismo de seguridad cooperativa (Serbin y Serbin, 2015) que amplía y “suramericaniza” elementos que ya se establecieron en los noventa con Mercosur.

Los doce Estados suramericanos que conforman UNASUR son el principal actor securitizador, con el CEED y la ESUDE como actores funcionales. A este respecto, se constata una fractura entre un grupo de siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) que acumulan en mayor medida los roles de responsabilidad frente a otro grupo compuesto por cinco países que no los han asumido apenas (Bolivia, Guyana, Paraguay, Surinam y Uruguay), como se observa en la figura 17.

Figura nº 17: Distribución de la responsabilidad en las actividades del CDS en los planes de acción y grupos de trabajo, por países (2009-2017)

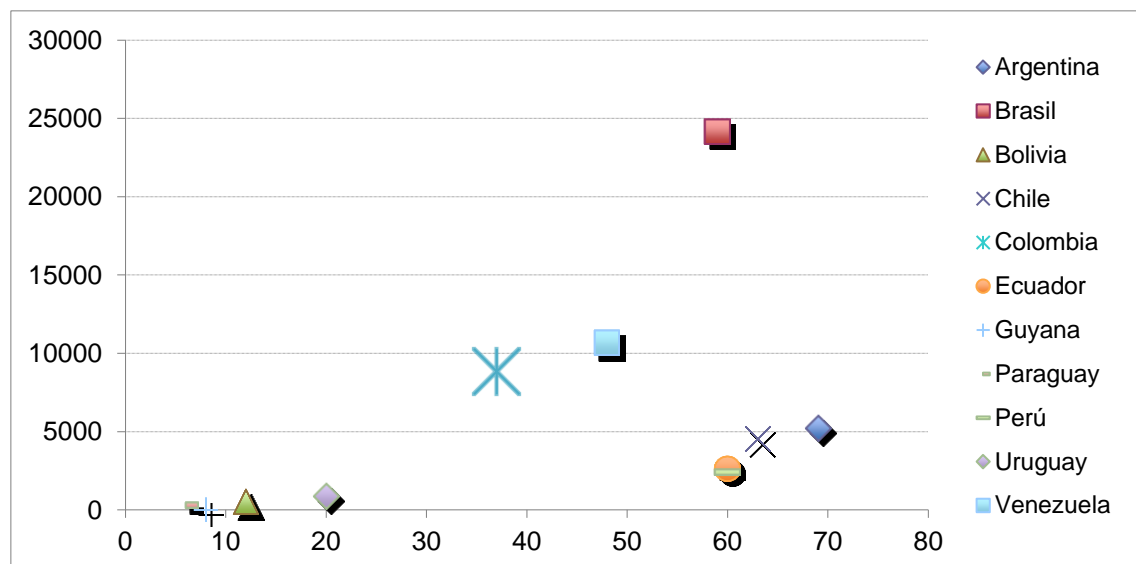


Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes de Acción del CDS (2009-2017)

Del primer grupo de países, vemos como el reparto de responsabilidades está mucho más equilibrado. Tan sólo sobresale, por un lado, la notoria implicación mostrada por Argentina, que no sólo alberga la sede del CEED en Buenos Aires y ha impulsado su actividad, sino que ha sido el país más activo en el CDS y que mayor número de actividades ha asumido desde 2009. Y por otro lado, el menor grado de implicación que registra Colombia de acuerdo a su peso y capacidades (figura nº 18) que, si se añaden a otros aspectos apuntados, pone en evidencia un menor grado de implicación que el resto de países suramericanos en el proyecto, alimentando la desconfianza entre algunos de sus socios en UNASUR.

En todo caso, el relativo equilibrio en la apropiación del CDS es un hecho significativo, dadas las fracturas políticas e ideológicas que existen en América del Sur y los alineamientos a los que han dado lugar, como la más liberal Alianza del Pacífico, o la más “bolivariana” del ALBA-TCP. En este ámbito de cooperación de seguridad y defensa, como en el de infraestructura regional (Palestini y Agostini, 2014), esos alineamientos parecen no ser un obstáculo insalvable, como sí lo son en materia de integración económica, por ejemplo. Por no hablar que, lejos de la hipótesis planteada por Buzan y Waever, no parece que los dos subcomplejos suramericanos se hayan fragmentado más en estos años, sino que más bien podría afirmarse que la UNASUR, a través del CDS, está integrando progresivamente estos dos subcomplejos. Los patrones de amistad y confianza que empezaron a tejerse con el Mercosur están ampliándose al espacio suramericano en su conjunto, e insertando con ello a la zona andina, y dos países hasta el momento aislados del resto como Guyana o Surinam.

Figura nº 18: Relación entre la media del gasto en defensa y su participación en el CDS (2009-2016)



Elaboración propia a partir de los Planes de Acción del CDS (2009-2016 y SIPRI (2009-2016)

Así, el CDS se ha configurado en poco más de un lustro como un espacio que trata de desecuritizar las hipótesis de conflicto a través de mecanismos de confianza mutua, la socialización y aprendizaje de naturaleza colectiva, para generar intereses, identidad y valores de alcance suramericano, y no solo nacional. En conjunto, puede afirmarse que se está consolidando una desecuritización de las políticas de defensa de cada uno de los países suramericanos para con sus vecinos que, sin dejar de lado los objetivos fijados en los Tratados y Estatutos, integra los dos subcomplejos de seguridad y fortalece la comunidad de seguridad suramericana. Ahora bien, a falta de promover y apoyar en el trabajo operativo a los países con menos capacidades (Bolivia, Guyana, Surinam) y limar los recelos y desconfianzas que subsisten con respecto a Colombia, cabe afrontar también una serie de retos institucionales para afianzar la cooperación regional.

Una crítica que conviene resaltar es que donde menos avances se observa hasta la fecha es en la articulación de posiciones conjuntas en los foros multilaterales de defensa y la notificación de actividades intrarregionales y extrarregionales, lo que demuestra el excesivo sesgo intrarregional que ha registrado el CDS hasta la fecha. Este aspecto ya se ha identificado en algún seminario organizado por el propio CDS como uno de los retos a corto plazo, en el que se ha explicitado asimismo la voluntad de priorizar primero el espacio latinoamericano (CDS, 2015b).

Conviene no perder de vista otro elemento en ese sentido. Pese al discurso de la complementariedad que ha existido inicialmente desde UNASUR en relación a su vinculación con la OEA, ni esta organización hemisférica ni el propio organismo suramericano cuentan con lazos formales, tal y como se ha recogido en entrevistas o se observa en las propias páginas web de ambos organismos¹³⁷. Aquí se plasmaría la contradicción entre esa retórica oficial de complementariedad, confrontada a una práctica y un discurso del grueso de los *policy makers* en la “distancia corta” que subrayaría la voluntad de desplazar el sistema hemisférico (OEA, TIAR, JID) justificado por el carácter obsoleto del mismo, ante la nueva realidad internacional (multipolar/múltiple) y su traslación al escenario regional.

Otros desafíos que también se han identificado en el seno del CDS sobre los que se está trabajando son la optimización del funcionamiento del CEED y la ESUDE, mejorar la institucionalidad del propio CDS, la financiación de los organismos permanentes, la convergencia entre agencias de UNASUR (como el COSIPLAN o el CSS), así como dar mayor difusión y visibilidad a la labor realizada (CDS, 2015b). Respecto al CEED, además de contar con delegados nacionales de todos los países de UNASUR con, al menos, dedicación preponderante para la labor a desarrollar en el

¹³⁷ En las páginas web oficiales de ambos organismos es significativo que no figure ningún enlace a las páginas correspondientes de su par, a pesar de que sí existen hipervínculos a otros organismos regionales y subregionales. Para UNASUR figuran el ALBA-TCP, ALADI, MERCOSUR, CAN, CARICOM, CELAC, CEPAL, OECS, OLADE; OTCA, SELA o SICA. Véase: <http://www.unasursg.org/es/enlaces>

En cambio, por parte de la OEA, figuren organismos como la UA, la Liga Árabe, el BID, el SICA, la OPAS, véase: http://www.oas.org/en/ser/dia/institutional_relations/organizations.asp [Accesado en ambos casos por última vez el 2 de febrero de 2017]

centro; hay margen de mejora en la presencia de un mayor componente civil, y con conocimientos en metodologías y técnicas de investigación (CEED, 2015a).

Tabla nº 19: La desecuritización entre países suramericanos vía CDS

DESECURITIZACIÓN ENTRE PAÍSES SURAMERICANOS	
<i>¿Quién/es?</i>	Actor securitizador: Estados suramericanos a través del CDS Actor funcional: CEED y ESUDE
<i>¿Sobre qué?</i>	Hipótesis de conflicto y tensiones entre vecinos
<i>¿Para quién?</i>	Estados suramericanos
<i>¿Por qué?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar Zona de Paz suramericana - Articular una identidad suramericana de defensa - Profundizar en la cooperación suramericana - Desplazar al sistema interamericano, agotado y obsoleto
<i>¿Cómo?</i>	<p>Mecanismos de confianza mutua (gastos de defensa, institucionalidad, RESIM, etc.)</p> <p>Espacio de comunicación, aprendizaje y socialización (sistema de intercomunicación regional, ESUDE)</p>
<i>¿Con qué resultados?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Apropiación en un primer momento (hasta 2015). - Brecha entre dos bloques de países en función de sus capacidades. - Desconfianza hacia Colombia por su baja participación en término relativos. - Parálisis desde 2016 por efectos de la crisis económica y cambios políticos, en especial, en Argentina y Brasil.

Elaboración propia

4.4. Los recursos naturales estratégicos en Suramérica: un movimiento de securitización para articular la región.

La preocupación por los recursos naturales no es una cuestión reciente en los países latinoamericanos siendo objeto de estudio e interés por parte de las corrientes geopolíticas clásicas, sobre todo en Brasil durante el periodo de las dictaduras militares y en la posguerra fría, en relación a la Amazonía y el Atlántico Sur. Ahora bien, como señalan Nolte y Wehner (2015) la nueva geopolítica que está emergiendo, especialmente en Suramérica, ha desplazado su mirada de la escala nacional a la regional, en la que cobran protagonismo los recursos naturales, en especial aquellos relacionados con las fronteras marítimas y dos espacios geoestratégicos clave: el Atlántico Sur —incluyendo la Antártida y las Malvinas— y la Cuenca del Pacífico.

Tras la aprobación de la Estrategia de Defensa Nacional brasileña en 2008, diferentes países suramericanos han incluido los recursos naturales en sus respectivas estrategias de seguridad y libros blancos aprobados hasta la fecha. La coincidencia del descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos en el Pre-Sal brasileño con la reactivación de la IV Flota de Estados Unidos ese mismo año levantó desconfianza en varios países suramericanos y, junto a la política intervencionista de EEUU en Oriente Medio con los recursos naturales como telón de fondo, otorgó más argumentos a los partidarios de mejorar la protección de estos mismos recursos en la región.

Conforme la UNASUR se ha ido institucionalizando, se ha identificado progresivamente la protección de los recursos naturales y la biodiversidad de la región como un asunto de carácter estratégico que merece ser abordado en materia de defensa a través del CDS. O lo que es lo mismo, distintos actores securitizadores han planteado la necesidad de realizar un movimiento de securitización a escala regional que tiene como objeto de referencia la protección de los recursos naturales estratégicos. Algunas preguntas que surgen al hilo del marco teórico adoptado respecto a este movimiento de securitización sobre los cuales se ahondará a continuación son: ¿Quiénes han sido los actores securitizadores que han promovido este movimiento de securitización? ¿Quién o qué es la amenaza? ¿Qué factores lo explican? ¿Qué se está planteando para proteger estos recursos? ¿Y qué retos tiene la protección de los recursos naturales estratégicos para materializarse como una securitización a escala suramericana? Para estructurar la respuesta a estos interrogantes, en este caso, se recurrirá al modelo de las “3P’s” de Léonard y Kaunert expuesto en el apartado 2.4. Ahora bien, antes de analizar la problemática de acuerdo con ese modelo, definiremos qué se entiende por recurso natural estratégico.

En una de las últimas actividades del CDS, celebrada en octubre de 2015 con el objetivo de consensuar un marco conceptual común, se definió la noción “recursos naturales estratégicos” como “aquellas potencialidades y fortalezas que puedan ser aprovechables como eje dinámico para el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico e industrial de la Región Suramericana, los cuales revisten importancia tanto regional como global” (CDS, 2015a). Se observa así como la definición no especifica qué recursos concretos serían objeto de protección ni las amenazas, si bien

se constata la vinculación con el desarrollo de la región desde una óptica multidimensional y el interés que suscitarían estos mismos recursos no sólo en esta escala regional sino también en un nivel global, involucrando así a actores extrarregionales.

El grueso de los países de la región poseen así diferentes recursos naturales en sus respectivos territorios que pueden considerarse como un “activo estratégico” por las pautas de producción y consumo actuales. Pueden destacarse a grandes rasgos el petróleo (Venezuela, Brasil, Ecuador, Argentina), gas (Venezuela, Brasil, Perú, Argentina, Bolivia), cobre (Chile, Perú), litio (Argentina, Bolivia y Chile), plata (Perú), niobio (Brasil) o el agua dulce ubicada en acuíferos como el Guaraní (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) o el Alter do Chão (Brasil). Conviene no perder de vista igualmente la producción orgánica y alimentaria, como la soja (Argentina, Uruguay), así como la biodiversidad que atesora igualmente la región gracias a espacios como el Amazonas, que explican en buena medida que cinco de los diez países con más biodiversidad del planeta se ubiquen en Suramérica (Colombia, Brasil, Ecuador, Venezuela y Perú).

4.4.1. El problema y los actores securitizadores

En el marco del CDS ha habido dos actores securitizadores clave que han impulsado el movimiento de securitización de los recursos naturales estratégicos: el tercer Secretario General de la UNASUR, Alí Rodríguez (junio 2012-agosto 2014), y el CEED, en especial durante el mandato de Alfredo Forti (2011-2015).

Mientras Alí Rodríguez ostentó el cargo de Secretario General de UNASUR, la protección de los recursos naturales y la biodiversidad no sólo cobró protagonismo en la dimensión de seguridad y defensa de UNASUR sino que, además, se afirmó “la propiedad soberana y permanente de los Estados sobre sus recursos naturales como eje dinámico de todo el proyecto unionista” (UNASUR, 2013). La soberanía de los recursos naturales es por lo tanto, según la visión del por entonces Secretario General, el elemento vertebrador sobre el que debería girar la UNASUR y articular una visión estratégica compartida (UNASUR, 2012).

La experiencia de Alí Rodríguez en la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) y como Ministro de Energía y Canciller venezolano ha influido¹³⁸ en la importancia que le otorga a aunar fuerzas entre Estados para garantizar la soberanía de los recursos naturales frente a actores extrarregionales. Un ejemplo significativo es que durante su mandato se recupera y reivindica la resolución 1.803 de la Asamblea General de Naciones Unidas “Soberanía permanente sobre los

¹³⁸ Rodríguez fue nombrado ministro de energía de Venezuela en 1999, cuando Hugo Chávez accedió a la presidencia, estando en dicho cargo hasta 2000. En ese mismo año fue elegido secretario general de la OPEP, cargo que ostentó hasta junio de 2002, en el que promovió una política de reducción de la producción y aumento de los precios. De 2002 a 2004 ocupó la Presidencia de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), y posteriormente fue nombrado canciller.

recursos naturales” (1962) en la que, como su propio título indica, se establece la soberanía permanente sobre los recursos naturales por parte de los Estados y las naciones. Tal es así que se aprueba en una reunión de viceministros y jefes de delegación proponer un segundo protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR acerca del ejercicio de los Derechos Permanentes y Soberanos de los Estados y de los Pueblos sobre sus Recursos Naturales (CDS, 2014).

Alí Rodríguez afirma que durante su gestión como máximo responsable de la gestión de la empresa pública Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) le marcó especialmente el paro patronal de 2002-2003, secundado por parte de la plantilla de esa empresa, a la hora de comprender el tipo de protección que requieren los recursos naturales estratégicos. Así, hace alusión al caso de una empresa como Informática, Negocios y Tecnología S. A. (INTESA), establecida en 1997 régimen de *joint venture* con PDVSA, que fue objeto de una investigación por parte de la fiscalía general de Venezuela por sabotaje y posteriormente nacionalizada, y que según Rodríguez “terminó controlando desde los servidores todos los datos financieros, presupuestarios, de instalaciones físicas operativas y de negocios de PDVSA” (Rodríguez, 2012: 170). Así, tanto su paso por la OPEP como en PDVSA son experiencias vitales del Secretario General que van a reflejarse en su forma de abordar esta cuestión desde UNASUR. Por ejemplo, con la necesidad de generar alianzas entre Estados para ganar capacidad y poder de negociación, y la importancia del conocimiento a la hora de materializar la soberanía sobre unos recursos determinados.

El mandato de Alí Rodríguez coincide con la búsqueda de lineamientos estratégicos por parte del CDS y los primeros trabajos de reflexión iniciados por el CEED. Las dificultades para dar respuesta a escala regional a las amenazas transnacionales por distintos factores que ya se han apuntado en otros trabajos — visiones e instituciones heterogéneas, estatocentrismo, temor a injerencias externas, asimetrías— (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014; Verdes-Montenegro, 2015b), están en el origen del interés del CEED por explorar la protección de los recursos naturales como temática común y ejemplo paradigmático de la noción de “interés regional” que se promueve desde este organismo. Esta noción tiene claras reminiscencias a la idea de “identidad nacional regional” y el “mito de la fortaleza sitiada” que se plantea ya en los ochenta en la región, así como con la idea de los mínimos comunes denominadores —alejada de la cesión de soberanía que se asocia a un proyecto de integración europeo en crisis en ese momento y del que se pretende diferenciar. Así, se entiende por “interés regional” el conjunto de factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR (CDS, 2015a).

Por parte del CEED, como espacio de reflexión estratégica del CDS, en noviembre de 2012 se publica el primer documento sobre la cuestión: *“Borrador sobre los Términos de referencia para el estudio de recursos estratégicos – Suramérica 2025*. El estudio, como reflejo de una visión geopolítica muy extendida en la región, prevé un mundo que a mediados del siglo XXI estará caracterizado por la escasez, y en el que una de las principales amenazas de la región, por ser rica en recursos, estará relacionada con un intento de control foráneo sobre estos recursos, de lo que se deriva un escenario potencial de conflictos (CEED, 2012b) Desde los primeros

pasos en esta materia en el seno de UNASUR y el CDS se hizo pues hincapié en el carácter multidimensional de la cuestión y la importancia de la dimensión cognitiva. Respecto a este último punto, se subrayó además que hasta el momento la información disponible al respecto no era exhaustiva por lo que era preciso generar herramientas propias y un pensamiento estratégico autónomo para no depender de centros de “producción del conocimiento” extrarregionales.

Mónica Bruckmann, asesora de la Secretaría General de la UNASUR durante el mandato de Alí Rodríguez y participante en diferentes seminarios organizados por el CDS en materia de “recursos estratégicos”, ha identificado en sus trabajos sobre la cuestión un movimiento de securitización de Estados-Unidos previo a lo realizado por UNASUR. Remitiéndose a los planes de ciencia y tecnología del servicio geológico de Estados Unidos y a la última Estrategia de Seguridad Nacional (2010) aprobada por Obama, se señala como este país ha identificado esos mismos recursos como algo fundamental para la propia seguridad del país, y la predisposición a tomar las medidas oportunas para garantizar su acceso. Como se destaca en esa estrategia, la mayor parte de estos recursos están fuera del territorio estadounidense, Estados Unidos se reserva la prerrogativa de actuar unilateralmente si fuese necesario para garantizar su acceso a los mismos. Aunque los estudios del CDS también señalan las necesidades de recursos de China, en este caso no se advierte una retórica securitizadora como la que sí se percibe con Estados Unidos (Bruckmann, 2015). En este sentido, las potenciales amenazas para la región no se especifican claramente, y se ha cuidado de no hacer ninguna mención clara en discursos oficiales sobre qué, quién, o quiénes amenazan los recursos estratégicos situados en Suramérica.

Sin embargo, es revelador que uno de los textos de referencia que figura en el programa de estudios de un curso que se imparte desde el CDS, publicado por la revista de la Escuela Superior de Guerra brasileña, señale explícitamente la amenaza que supone para Estados Unidos la presencia creciente de China en la región y propio interés estadounidense en los recursos naturales suramericanos. Además, este texto menciona el rol de Colombia como *pivot country* de Estados Unidos en la región, y se destaca la reactivación de la IV Flota¹³⁹ en el Atlántico Sur en 2008 tras los descubrimientos de yacimientos petrolíferos en el pre-sal bajo la narrativa de las “nuevas amenazas”. Es interesante igualmente como se mencionan afirmaciones de Kissinger en las cuales se identifica como un riesgo para los Estados Unidos la búsqueda de mayor autonomía por parte de América Latina a través de la integración y la formación de una identidad propia ya que ésta tomaría forma en manifiesta oposición a Estados Unidos (Moniz Bandeira, 2008).

El desarrollo más concreto de cuáles son las amenazas a los recursos naturales estratégicos de Suramérica se puede encontrar en la primera parte del estudio prospectivo *Suramérica 2025*. En él se apunta que las amenazas son multidimensionales y se señalan cuatro de ellas: (i) las “clásicas —y según algunos, anacrónicas”— mediante el uso de la violencia y por medio de la agresión bélica o

¹³⁹ Es importante aclarar que, a diferencia de otras flotas de Estados-Unidos, esta no cuenta con buques asignados ni un despliegue constante, más allá de ejercicios conjuntos y planificación de contingencia.

fractura territorial, (ii) económicas, (iii) jurídicas internacionales, y (iv) político-diplomáticas (CEED, 2015c:24-26).

4.4.2. Las alternativas: más información y a la espera de propuestas

Desde 2012 el CDS ha celebrado seminarios sobre la cuestión, destacándose de todos ellos el de “Defensa y Recursos Naturales”, celebrado del 9 al 11 de junio de 2014 en Buenos Aires. Es en este encuentro que se debatió con más profundidad sobre el asunto hasta la fecha y se planteó la única propuesta que se ha hecho pública por el momento en la que se desarrolla cómo proteger los recursos naturales estratégicos. La dirección del CEED planteó a título individual y sin el consenso necesario la creación de unas “Fuerza Militar Suramericana” (FMS) cuya misión y fundaciones «se enfocarían en la salvaguarda y protección de lo que nuestras autoridades nacionales definan como los “factores comunes” del interés regional suramericano» (CEED, 2014b:37).

En cambio, una propuesta consensuada y elaborada sobre cómo proteger a nivel regional los recursos naturales estratégicos está prevista a lo largo de 2016 como resultado de la segunda parte del estudio Suramérica 2025, a cargo del CEED. La primera parte, ya disponible, ha supuesto un avance significativo puesto que se ha logrado hacer un diagnóstico e inventario de la situación actual y un análisis prospectivo hasta 2025, dando respuesta a uno de los principales problemas identificados: la falta de información propia al respecto y la dependencia de organismos públicos y privados extrarregionales. Así, se ha puesto en marcha un inventario de los recursos estratégicos de los países suramericanos —más de 30 activos¹⁴⁰— y sus capacidades productivas, inversiones y comercio (CEED, 2015c).

Habiéndose afinado cuál es el objeto de referencia con este primer estudio, queda pendiente la segunda fase que supondrá un desarrollo de las alternativas para la dimensión de defensa regional propiamente, identificando vulnerabilidades y disfuncionalidades para la protección de estos recursos desde el sector de la Defensa, y acordando propuestas para garantizar su protección a escala regional.

Por el momento el consenso que se está fraguando es que los recursos naturales estratégicos representan una amenaza compartida que debe responderse con “regionalidad” e “integralidad” (CEED, 2014). El primero supone reconocer que ningún país suramericano a título individual es capaz de proteger sus recursos naturales estratégicos frente a una amenaza extrarregional, y sólo a través de la cooperación y desde una apuesta multilateral de escala suramericana es posible lograrlo. En cambio por “integralidad” se entiende que la defensa es el último recurso en la labor de protección de los recursos naturales estratégicos, incluyéndose otros ámbitos que deben contemplarse primero las respuestas de otra índole: diplomática, económica, medioambiental, etc.

¹⁴⁰ A lo largo del estudio se hace un relevamiento, análisis y sistematización de recursos minerales metálicos, semimetálicos (metaloides), no metálicos y energéticos, incluido el petróleo (CEED, 2015c).

En definitiva, se plantea que UNASUR ha de construir un espacio de cooperación que garantice el acceso y dominio de sus miembros para disuadir a potenciales amenazas extrarregionales. Frente a las amenazas externas a ese control soberano de los recursos, se optaría, finalmente, por modalidades que se han calificado de “defensa disuasoria” (Borda 2012: 12) o “disuasión compartida” (Amorim, 2013) que, sin embargo, no convierten al CDS ni a UNASUR en una alianza militar clásica basada en el principio de defensa mutua colectiva, como si ocurre con el viejo Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), sino a través de una mayor coordinación y confianza entre los países de la región, y un mayor contacto entre las Fuerzas Armadas de los países suramericanos.

4.4.3. La política: más incertidumbres que certezas tras los cambios internos y externos

Dado que las alternativas deben definirse con más precisión, habrá que esperar a que se planteen las propuestas en la segunda parte del estudio Suramérica 2025, y se sometan a la deliberación de los países suramericanos para que se pueda dar un paso más en el proceso de securitización de los recursos naturales a escala suramericana. Cabe observar que durante su mandato (2014-2017) Ernesto Samper, sucesor de Alí Rodríguez en la Secretaría General de UNASUR, no otorgó tanto protagonismo a los recursos naturales como elemento vertebrador de UNASUR. Asimismo, se ha constatado que el CEED atravesó una etapa de parálisis con el cambio en su dirección ejecutiva, debería haberse cerrado con la incorporación de Ivan C. Vega Loncharich en febrero de 2016. Desde su llegada a la dirección del CEED no se han registrado avances en lo que respecta a la protección de los recursos naturales estratégicos, exceptuando la celebración del seminario “Defensa y Recursos Naturales: visión de Futuro” celebrado en noviembre de 2016.

Respecto a los Estados miembros, Argentina y Venezuela han sido los más activos asumiendo la responsabilidad de organizar y llevar a cabo actividades del CDS relacionadas con esta problemática (CDS, 2013; 2014; 2015). No es casual que la nacionalidad de Alí Rodríguez y Alfredo Forti se corresponda precisamente con estos países, pudiendo interpretarse como una muestra de apoyo a la iniciativa de ambos cargos suramericanos. Respecto a las ausencias se puede destacar nuevamente a Colombia, que junto con Guyana y Paraguay –con menos capacidades– han estado ausentes del panel “Estrategias Nacionales sobre Recursos Naturales y Defensa”, y fue el único que no desplazó delegación ministerial en el de “Defensa y Recursos Naturales: una visión de futuro”. (CDS, 2014; CEED, 2016a).

Como factor externo a UNASUR, el ciclo electoral que se ha abierto entre 2015 y 2016 no debería alterar este proceso ni los calendarios, si bien el debilitamiento del propio organismo suramericano en su conjunto puede estar en juego en función de los cambios que se registren en el nivel presidencial. Teniendo en cuenta, por ejemplo, el perfil alto que ha mantenido Argentina en el CDS desde su puesta en funcionamiento, la asunción como presidente de Mauricio Macri en diciembre de 2015 y su deseo de dar un giro a la política exterior del país, es una prueba de fuego para valorar el grado

de institucionalización del organismo y la continuidad que se le dé a la “protección de los recursos naturales estratégicos” como elemento articulador.

Como señala Jorge Battaglini, teniendo en cuenta que en el Cono Sur ha desaparecido la competencia militar y se han resuelto buena parte de los conflictos limítrofes, se puede estar abriendo paso un escenario de déficit de amenazas que avive el debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas (Méndez Coto, 2017). En buena medida, en aras de resolver ese debate interno y consolidar UNASUR, la securitización de esta cuestión es un elemento aglutinador sobre el cual podría erigirse la perseguida identidad suramericana de defensa y vertebrarse el proceso suramericano en su conjunto

4.4.4. Conclusiones preliminares

A lo largo de estas líneas se ha analizado un movimiento de securitización realizado en el seno de UNASUR y que tiene como objeto de referencia los “recursos naturales estratégicos”, unos recursos clave para el desarrollo autónomo de la región (véase tabla 20). A través la teoría de la securitización y el modelo de Kaunert y Leonard, se ha constatado que, si bien el problema se ha puesto en la agenda del organismo suramericano en una coyuntura determinada, las alternativas todavía están por concretarse, y todo apunta que los retos internos y externos que debe afrontar el CDS, y la propia UNASUR en su conjunto, invitan a un cierto escepticismo respecto a su continuidad en el corto y medio plazo.

El principal avance de este movimiento de securitización en el periodo analizado es haber profundizado en el objeto de referencia. En ese sentido, el trabajo realizado a través del estudio *Suramérica 2025* que se ha llevado a cabo en el CEED permite tener más información por parte de la región sobre los recursos naturales estratégicos, lo que no sólo supone un paso en el conocimiento desde la región sobre los propios recursos con los que cuenta esta en conjunto, sino que también facilita el diagnóstico a la hora de plantearse el debate pendiente sobre las alternativas regionales.

La incidencia que ha tenido pues este movimiento de securitización de los recursos naturales estratégicos para la estructura de seguridad suramericana, por el momento, es escasa. Ni en lo que respecta a las capacidades materiales, ni a las instituciones se registran avances de calado, pudiendo sólo plantearse su potencial a futuro. En lo que concierne al terreno de las ideas, se observa una recuperación de la noción de “fortaleza sitiada” de los ochenta, esta vez a través del concepto de “interés regional”, que sirve de eje articulador del proyecto unionista a escala suramericana desde la dimensión de defensa.

En ese sentido, si se materializa el proceso de securitización de los recursos naturales estratégicos, tal y como está previsto por uno de los actores securitizadores hasta la fecha (el CEED), estaríamos ante un nuevo caso que se aleja de la lógica interna que apuntaban Buzan, Waever y De Wilde (1998) —lograr recursos excepcionales a futuro—, en la teoría de la securitización primigenia. En el caso de los

“recursos naturales estratégicos” a través de UNASUR se estaría ante una doble lógica: por un lado, en línea con uno de los casos planteados por parte de Vuori (2008), se introduciría un tema en la agenda para implementar medidas a futuro que pretenden disuadir de forma compartida; y por otro, al mismo tiempo, articular el proceso regional suramericano, al dotarlo de una columna vertebral que impulsaría una primera visión estratégica y común a largo plazo.

Desde un punto de vista teórico, además, de terminar de securitizarse los recursos naturales estratégicos desde un ámbito regional como UNASUR, se estaría aportando un factor novedoso para la cooperación sectorial en los estudios sobre regionalismo. Así, en línea con el propio modelo de Leonard y Kaunert (2011) aplicado a la securitización, un proceso como el que está poniéndose en marcha con los recursos naturales estratégicos en UNASUR —que implica también cooperación entre países— no sólo se desencadenaría por un “evento crítico”, tal y como plantean Agostinis y Palestini (2015), sino que también podría irrumpir a través de la aparición de indicadores significativos, como en este caso los estudios prospectivos que se han mencionado. Con ello se haría una aportación desde una mirada ecléctica que, pese a partir de epistemologías diferentes, a partir de una evidencia que podría materializarse a corto plazo, enriquecería desde los EIS a los estudios sobre regionalismo.

Merece la pena, pues, seguir de cerca la evolución de este proceso, atendiendo los resultados de la segunda fase del estudio *Suramérica 2025* y viendo qué rumbo toma el regionalismo “posliberal” ante un cambio de ciclo en América Latina y el Caribe. ¿Deja de ser relevante la cooperación suramericana en materia de recursos naturales estratégicos? De mantenerse la apuesta, ¿se mantendría la orientación que ha tenido por el momento el movimiento de securitización, concretamente, la integralidad y regionalidad? Tanto a nivel teórico como práctico, la respuesta a estas preguntas son de interés para los estudios sobre regionalismo, desarrollo y seguridad.

Tabla 20: El movimiento de securitización de los recursos naturales estratégicos

MOVIMIENTO DE SECURITIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS	
¿Quién/es?	Actor securitizador: Alí Rodríguez (3º SG de UNASUR) Actor funcional: Alfredo Forti (1er director del CEED)
¿Sobre qué?	<ul style="list-style-type: none"> - Actores extrarregionales. - De carácter multidimensional (“clásicas”, económicas, jurídicas internacionales, y político-diplomáticas) - Movimiento de securitización de EEUU (defensivo) - Impreciso en el discurso oficial, reconocido <i>off the record</i>
¿Para quién?	Suramérica
¿Por qué?	Recurso clave para el desarrollo y bienestar. E indirectamente, eje integrador del proyecto unionista (“interés regional”)
¿Cómo?	<ul style="list-style-type: none"> - Multidimensional - Importancia de la dimensión cognitiva - Regionalidad e integralidad (defensa como último recurso)
¿Con qué resultados?	<ul style="list-style-type: none"> - Profundización en el objeto de referencia (Estudio Suramérica 2025) - Movimiento de securitización pendiente de la fase II del estudio (alternativas) - Caso más claro de elemento vertebrador de una “identidad regional”

Elaboración propia

4.5. La desecuritización de las drogas ilícitas y el desplazamiento de la seguridad ciudadana (CSPMD y CSDOT)

4.5.1. Introducción

De acuerdo con el organigrama que ha adoptado UNASUR en materia de seguridad y defensa, se asienta una diferenciación entre los ámbitos de defensa, el narcotráfico — que más tarde pasó a llamarse “problema mundial de las drogas”— y seguridad pública, con la puesta en marcha de sendos consejos sectoriales. Ésta separación entre esas tres esferas ha sido respaldada por países como Argentina, Chile, Uruguay o Ecuador, frente a planteamientos que debido a condicionamientos internos y externos unen de manera interesada —y también difuminan— ambas categorías, como es el caso de Colombia, en particular en su relación con Estados Unidos.

Esta tensión que aquí se calificará como “diferenciación vs. difuminación”, tiene importantes implicaciones en el papel que juegan las Fuerzas Armadas (FFAA) y su ámbito de actuación, en un contexto de “crisis misional” de estos cuerpos castrenses cuyas raíces se remontan al final de la guerra fría y los procesos de democratización en la región. A su vez, tampoco puede perderse de vista el temor a que una ampliación de la definición de seguridad pueda servir de coartada para la penetración de EEUU en la región a través de la definición de “nuevas amenazas” a la seguridad o de una determinada interpretación de su “multidimensionalidad” (Hens y Sanahuja, 1995; Celi, 2014).

Al diferenciar con claridad estas tres esferas, se limita el campo de acción de las FFAA a la respuesta de aquellas amenazas externas que se entiende que ponen en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional. De este modo, asimismo, no se recurre a ellas —en teoría— para dar respuesta a amenazas internas y/o transnacionales. No obstante, hay países en los que esta distinción es más tajante — lo que en parte se debe a la dolorosa experiencia dictatorial y las doctrinas de “seguridad nacional” de la guerra fría—, y otros en los que por el contrario es más laxa. En este último caso encontramos por ejemplo la doctrina brasileña, que establece que por motivos excepcionales y de forma subsidiaria se puede recurrir a las FFAA para afrontar problemas de seguridad pública, sin que ésta modifique la naturaleza del ámbito ni sus instrumentos institucionales, que son distintos y diferenciados de los que corresponden a la defensa nacional (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014).

En ese sentido se puede entender que con motivo de eventos de carácter internacional que han tenido lugar en Brasil, como las visitas del Papa Juan Pablo II (1997), Benedicto XVI (2007) o Francisco (2013), Mundial de Fútbol (2014) o Juegos Olímpicos (Río, 2016), se haya recurrido al uso de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden interno, y garantizar la seguridad de la población local y visitantes. También se ha autorizado el uso del aparato castrense para operaciones contra grupos criminales organizados y narcotraficantes en las favelas de las principales. Ahora bien, en los últimos años, fruto de la crisis económica en el país y los problemas por parte de los Estados a la hora de pagar los salarios de los funcionarios, se recurre

con más asiduidad al empleo de las Fuerzas Armadas para otro tipo de operaciones, como prevenir el secuestro de cargas de transporte. La conveniencia de este tipo de operaciones, no solo se discute desde un prisma de eficacia, sino también de formación y preparación de ese tipo de cuerpos del Estado para dar respuesta a problemas internos que exigen el cumplimiento de una serie de garantías constitucionales, en tanto que Estado democrático y de Derecho¹⁴¹.

Existen informes y trabajos que ponen en evidencia como el uso de las Fuerzas Armadas para cuestiones de orden interno tiene implicaciones en materia de securitización, como la violación de derechos humanos, creciente número de desaparecidos, desplazamiento de población y refugiados internos, detenciones arbitrarias y ampliación de modalidades de prisión preventiva, abusos con torturas y violaciones sexuales, generando con todos estos efectos a largo plazo en términos democráticos (Mainhold, 2013).

En el marco de UNASUR, un importante insumo para los primeros debates del CDS —que a su vez tuvo influencia en la propia arquitectura del organismo— fue un documento elaborado por el CEED, a petición de los Ministerios de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores: *Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana*. Este documento, en primer lugar, revisa y pone en evidencia las diferentes visiones de seguridad y defensa de los países suramericanos con sus correspondientes estructuras institucionales, para a continuación subrayar la necesidad de diferenciar entre los ámbitos de defensa y seguridad pública. Como principal conclusión, se recomienda la creación de un consejo sectorial diferenciado para seguridad pública en los siguientes términos:

“Consecuentemente, al no corresponder al Consejo de Defensa Suramericano el tratamiento de asuntos de seguridad pública, que además son objeto de definición y gestión de instancias diferentes a los Ministerios de Defensa en la mayor parte de países, es necesario avanzar en el estudio de un posible mecanismo de cooperación regional en materia de Seguridad pública, diferenciado del de Defensa, que podría ser un Consejo de Seguridad Pública o Interior.” (CEED, 2011)

En este mismo documento se reafirma la visión cooperativa del organismo, y se identifican los factores de riesgo y las amenazas, aunque sin jerarquización ni caracterización. Como amenazas para la defensa se señalan tres de forma amplia: agresión armada externa, ocupación territorial y conflictos bélicos. En materia de seguridad pública, sin embargo, se consideran diez amenazas: crimen organizado y delincuencia transnacional, narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, lavado de activos, tráfico ilícito de bienes, tráfico de personas, actividades violentas, delitos cibernéticos y grupos armados al margen de la ley (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014).

Un año después de la publicación de este informe, poco antes de la creación del CSDOT, conviene rescatar otro estudio del propio CEED sobre crimen organizado

¹⁴¹ Véase, https://elpais.com/internacional/2017/08/05/america/1501948146_294926.html [Accesado el 5 de agosto de 2017]

transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional, titulado *UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos*. Entre las recomendaciones que recoge, figura la siguiente:

“[...] se concluye en la necesidad del establecimiento en el seno de la UNASUR de una instancia o mecanismo institucional de cooperación y cooperación que atienda a la totalidad de las cuestiones que hacen a la seguridad interior o seguridad pública de nuestros estados.

Consecuentemente, podrían evaluarse como alternativas a estos efectos la creación de un Consejo Suramericano de Seguridad Pública, o, en su defecto, la transformación del actual Consejo Suramericano de Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas en la instancia institucional de la UNASUR que atienda todos los delitos transnacionales que afectan a la seguridad pública de nuestros países.” (CEED, 2012)

Teniendo presente que el CSPMD se habilita antes que el CSDOT, el hecho que no se optara por la alternativa de transformar el CSPMD tal y como se plantea en el estudio del CEED, puede entenderse como una voluntad de mantener desecuritizado el problema de las drogas. Además, a diferencia de la visión militarizada más apegada a la posición estadounidense en la región —con el caso paradigmático del Plan Colombia—, trataría de enmarcar la problemática desde un paradigma integral que toma en consideración también aspectos de salud pública y de desarrollo endógeno. A su vez, la propia creación de un consejo sectorial con una lógica securitizadora como la del CSDOT se interpretaría como una forma de evitar injerencias extrarregionales, – en especial de EEUU y los organismos hemisféricos habilitados en el sistema interamericano para responder a las “nuevas amenazas” (CHS, CICAD, CICTE) –, habilitando al mismo tiempo un espacio para abordar estas problemáticas de forma autónoma en la región.

Seguidamente se analizará, desde el enfoque de la securitización, el desarrollo de los dos consejos sectoriales creados tras el CDS que se vinculan con cuestiones de paz y seguridad: en primer lugar el CSPMD y, posteriormente, el CSDOT.

4.5.2. CSPMD: desecuritizando el problema de las drogas

La modificación del paradigma internacional vigente no depende de retóricas inconexas e individualistas sino de la coordinación de posiciones conjuntas sustentadas por la evidencia empírica y científica (Tokatlian y Comini, 2016).

a) Contextualización

El CSPMD es el segundo de los consejos sectoriales que aborda cuestiones de seguridad y defensa, tras irrumpir durante el contexto de crisis que se desencadena en

2009 con la decisión de Colombia de acoger la instalación de bases estadounidenses en la región. Su primera denominación aludía a la “lucha contra el narcotráfico” y posteriormente su nombre se refirió al “problema mundial de las drogas”, en un cambio de denominación sintomático de la propia orientación que se quiere imprimir a este espacio permanente de UNASUR. Así, desde los propios estatutos que se aprueban en 2010 se constata la voluntad de fortalecer las posiciones en la región que abogan por un enfoque integral y que fortalezca el principio de responsabilidad común y compartida en lo que se refiere a la problemática de las drogas (CSPMD, 2010a), en lugar de visiones más “militarizadas” o “securitizadas” de la misma que en la región se asocian más a Estados Unidos.

Conviene advertir que la temática que aborda este consejo se inscribe en un contexto regional más amplio en el que entran en juego varios países latinoamericanos —en distintos grados e intensidades¹⁴²— que en los últimos años han empezado a poner en duda la eficacia del régimen actual de fiscalización de las drogas y la necesidad de revisarlo (Thoumi, 2009). Este cuestionamiento, por si fuera poco, aborda una problemática como las drogas que, como se ha visto en la revisión histórica, se securitiza por parte de Estados Unidos desde los ochenta y, con mayor vigor, a partir de los noventa; teniendo un fuerte impacto en las relaciones de Estados Unidos con los países de la región (Schultze-Kraft, 2008). La propia política exterior de este país hacia la región —con programas como APTDEA, la IRA, o el Plan Colombia—, y el enfoque “prohibicionista” en el que se inspira, ha generado diferentes tensiones con países suramericanos fruto de las estrategias empleadas para responder al tráfico ilícito de cocaína.

En algunos casos como el de Bolivia, se ha denunciado la intromisión de Estados Unidos en su política interna y el poco respeto a las diferencias culturales y los usos ancestrales que se pueden hacer de un mismo producto como la hoja de coca, estigmatizada y perseguida por parte del régimen actual de fiscalización de drogas abanderado por EEUU (Canelas y Verdes-Montenegro, 2011). A su vez, también se ha criticado la desproporción de las medidas que ponen el foco en la oferta de drogas, es decir, en los productores (campesinos con escasos recursos en muchos casos) que se concentran en los países andinos (Bolivia, Colombia y Perú), descuidando la responsabilidad que corresponde a los consumidores, y por lo tanto a la propia demanda del producto (Jelsma, 2008). Es por esto último que desde América Latina se ha insistido tanto en el principio de “responsabilidad compartida” ya que, aunque el comercio de drogas está ampliándose cada vez más a otros países de tránsito y con más consumidores en países de la región, requiere una mayor cooperación por parte de los países consumidores, eminentemente Estados Unidos y los europeos (ICG, 2008; CLDD, 2009; CGPD, 2011).

Como se observa en la tabla 21, dentro del enfoque más asociado a la política de Estados Unidos en la región, se asocia también un carácter más unidimensional

¹⁴² Países como Bolivia, Colombia o Perú han sido de los más activos durante los mandatos respectivos de Evo Morales, Juan Manuel Santos u Ollanta Humala, pero también alguno países centroamericanos y norteamericanos como Guatemala o México han planteado a través de sus mandatarios la necesidad de revisar los enfoques y métodos actuales de la “guerra contra las drogas”, por la ineficacia y el elevado coste social que está generando.

hacia medidas militares y de seguridad, frente a una aproximación más “integral” que tiene en consideración otras dimensiones como la social o la ecológica, y que prima lógicas de salud pública y de derechos humanos. En ese sentido, los países andinos han sido más susceptibles y por ello han denunciado en diversas ocasiones los efectos del uso de glifosato por parte de Estados Unidos en sus programas de cooperación con la subregión, como el Plan Colombia, ya que la pulverización aérea de este herbicida ha tenido importantes costes ecológicos y de salud en las zonas de producción y alrededores. Las soluciones militarizadas que han tenido en los países centroamericanos y México una traducción en las llamadas políticas de “Mano Dura”, no sólo se han demostrado ineficaces sino que han agudizado las violaciones de derechos humanos y la degradación institucional (Mesa, 2009). Por ello, no sólo desde los países productores andinos, sino también desde los de tránsito (centroamericanos y México) han aumentado las voces que apelaban a la necesidad de revisar las políticas de lucha contra las drogas.

Como señala Erika Rodríguez (2016), hay motivos para afirmar el “fracaso” que del enfoque contra las drogas desde varias ópticas, dado que el narcotráfico sigue alimentando la inseguridad en la región —estimulando la corrupción y la cooptación de las instituciones legales; les hectáreas cultivadas no disminuyen; la mano dura no funciona —con sobrepoblación carcelaria, en general de sectores más desfavorecidos—; el aumento del consumo y su incidencia cada vez mayor en más países; y las políticas públicas que responden a esa problemática van a la zaga de los propios actores implicados en el tráfico ilícito de estupefacientes. A esas limitaciones constatadas a las estrategias actuales se ha sumado desde 2013 Uruguay, país que ha aprobado una legislación más permisiva con el consumo de marihuana, justificada en un enfoque de reducción de daños¹⁴³.

Tabla nº 21: Síntesis de las ideas en disputa respecto al problema de las drogas entre los países suramericanos y Estados Unidos

	<i>Posición países suramericanos (y latinoamericanos)</i>	<i>Posición Estados Unidos</i>
<i>Enfoque</i>	Integral - multidimensional	Militar - unidimensional
<i>Primacía</i>	Salud pública y derechos humanos	Seguridad
<i>Responsabilidad</i>	Compartida y equilibrada (oferta y demanda)	Mayor medida en la oferta
<i>Objetivo</i>	Disminuir riesgos	Sociedad libre de drogas
<i>Régimen internacional</i>	Revisión y experimentación	<i>Status quo</i>

Elaboración propia

¹⁴³ Tras un fuerte aumento en el consumo de pasta base en el país, se opta por legalizar el consumo de esta sustancia psicotrópica en aras de incentivar el consumo de otra sustancia de mejor calidad y regulada por el Estado, con los beneficios sanitarias y fiscales que conlleva. A escala externa, el relato homogéneo que se manejó desde Uruguay, con unos marcos que facilitaban su legitimación (“regulación”, “salud”, “seguridad” y “derechos humanos”), junto con la postura permisiva de EEUU, facilitó un espacio de autonomía para mantener la iniciativa y lograr apoyo en espacios regionales e internacionales (Álvarez, N; Pose, N y C. Luján; 2017).

Asimismo, lejos de la visión unidimensional y en línea con el enfoque que se ha promovido en la cooperación euro-latinoamericana, a través de su “asociación estratégica”, se aboga por tomar más en consideración la necesidad de apoyar un “desarrollo alternativo” para aquellas personas que se dedican a la producción y procesamiento de la hoja de coca, desincentivando así la producción de estos productos ilícitos. Tras la experiencia de certificación de drogas unilateral que implantó Estados Unidos en los noventa, desde los países de la región se aboga por mecanismos de evaluación de estas políticas de carácter multilateral, que no puedan ser instrumentalizados por ningún país. A este respecto, las relaciones euro-latinoamericanas tienen una oportunidad para redefinirse en aras de que los mecanismos de cooperación europeos respondan en sus programas y proyectos respondan a las pretensiones de ambas regiones, fortaleciendo los indicadores sociales y de salud (Selleslaghs, 2016)

Estas diferentes ideas respecto a la misma problemática se han trasladado a los espacios de gobernanza regional, y en ese sentido la OEA y UNASUR no han quedado al margen de este debate. Aunque la postura del organismo interamericano y su comité especializado (CICAD) ha variado levemente en los últimos años, —abiéndose incluso durante la administración Obama a una posible revisión del régimen internacional actual basado en evidencias empíricas—, los países de la región han utilizado UNASUR y su CSPMD como un espacio más para visibilizar una aproximación distinta a la cuestión. Con ello no sólo se ha tratado de dessecuritizar el enfoque sino que, a su vez, se ha buscado desplazar indirectamente en una problemática como la de las drogas al sistema interamericano y sus instituciones, como la CICAD, dentro de la región.

b) Desarrollo del consejo sectorial

En la puesta en marcha del CSPMD ha habido una importante influencia del debate más amplio que se ha dado en el ámbito latinoamericano.. Tanto los estatutos como el plan de acción de este consejo sectorial se han hecho eco de las visiones heterodoxas que han predominado en la región. En el caso del plan de acción, este se ha estructurado así en torno a cinco ejes de trabajo, por un periodo de cinco años, que se alinean con esa visión: reducción de la demanda, desarrollo alternativo, reducción de la oferta, medidas de control y lavado de activos (CSPMD, 2010b). A ello se suma una voluntad transversal de fortalecer institucionalmente a los países de la región en la respuesta a esta problemática.

Entre los objetivos que se plantea el CSPMD en el Plan de Acción 2010-2015, conviene resaltar la necesidad poner en marcha mecanismos de coordinación y cooperación, promover la articulación de posiciones de consenso, construir una identidad suramericana en torno a esta temática, y fortalecer las relaciones de amistad y confianza a través de la cooperación institucional (CSPMD, 2010a).

Una vez expirado el plazo del primer plan de acción, desde 2016 se está trabajando en un segundo que tendría un periodo de vigencia inferior, cuatro años, y

que, según se constata en las reuniones celebradas para su debate, ampliaría el número de ejes temáticos a ocho¹⁴⁴. Dando continuidad a la visión integral en la materia, perdería protagonismo el eje sobre medidas de control y lavado de activos, se mantendrían aquellos ejes en los que se ponen en marcha actividades que inciden tanto en la oferta como en la demanda, y que toma en consideración aspectos sobre desarrollo alternativo. Se incluiría una mayor atención a grupos vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, etc.); al acceso y disponibilidad de las sustancias bajo control para fines médicos y científicos; a las nuevas tendencias, así como a la cooperación internacional desde un prisma de responsabilidad común y compartida (CSPMD, 2016).

Fruto de la reflexión crítica realizada por el propio consejo respecto al funcionamiento de los grupos de trabajo abiertos, se ha mandatado que se incluyera esta reflexión explícitamente en el informe final del 1er Plan de Acción, y que se realizaran recomendaciones para el segundo que se tuvieran en cuenta por parte del grupo *ad hoc* que se encargaría de redactar el nuevo plan (CSPMD, 2016a). En ese sentido, el borrador que se maneja del segundo Plan de Acción contempla la figura de “responsable” y “corresponsable” que ya se maneja en otros consejos sectoriales de UNASUR, como el CDS. Como novedad metodológica respecto a otros consejos, asimismo, se contempla incluir en el Plan de Acción una columna que incluya, para cada actividad, cómo se refleja la visión regional del CSPMD (CSPMD, 2016b y 2016c).

Tras la IIª videoconferencia del grupo de trabajo *ad hoc*, celebrada el 21 de marzo de 2017, se sigue trabajando en el segundo Plan de Acción, debatiendo la redacción de algunas actividades, y pendiente del reparto de responsabilidades y corresponsabilidades por países para cada una de las actividades consensuadas (CSPMD, 2017a).

Dentro del desarrollo e institucionalización *de facto* que ha experimentado el CSPMD en los más de siete años de recorrido del mismo, más allá de un plan de acción que no ha tenido apenas continuidad y otro que no termina de aprobarse, tres han sido las principales insumos que se han planteado durante las distintas reuniones que se han celebrado: (i) clarificar su función respecto al CSDOT y la posterior coordinación, (ii) poner en marcha un observatorio suramericano de drogas, y (iii) consensuar una postura para la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) que tuvo lugar en abril de 2016. Como el primer aspecto se verá en el siguiente epígrafe dedicado al CSDOT, a continuación se profundizará en el segundo y tercer aspecto:

¹⁴⁴ Entre los ejes temáticos que se contemplan para el nuevo plan, se incluyen los siguientes: (i) fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho, (ii) Derechos humanos, jóvenes, niños, comunidades, género y grupos vulnerables, (iii) reducción de la demanda con enfoque de salud pública, (iv) acceso y disponibilidad de las sustancias bajo control para fines médicos y científicos, (v) medidas de control para la reducción de oferta, (vi) desarrollo alternativo integral y sostenible incluido el preventivo, cuando corresponda, con enfoque territorial; (vii) nuevos retos, realidades cambiantes y tendencias; (viii) cooperación internacional basada en el principio de responsabilidad común y compartida (CSPMD, 2016c).

(i) Observatorio Suramericano de Drogas

La idea del observatorio suramericano de drogas surge desde los primeros pasos del CSPMD. Si bien en un primer momento se habla de fomentar la implementación de observatorios nacionales de drogas, ya desde 2011 se hace alusión a una segunda etapa que, a partir de ello, permitirá crear un “Observatorio Suramericano sobre el problema Mundial de las Drogas”. Para ello se creó un grupo de trabajo *ad hoc* que trabajaría en el proyecto a partir de las experiencias y lecciones aprendidas en los observatorios nacionales (CSPMD, 2011).

No es hasta 2014, durante la reunión del CSPMD celebrada en Catia la Mar (Venezuela) y a propuesta de Ecuador, que no se discute un proyecto concreto. En él se hace alusión a la necesidad una “visión precisa de las drogas”, y para ello el observatorio vendría a proveer esa visión y proporcionar los datos contrastados para los responsables de la formulación de esa política pública. En ese documento se cita explícitamente al Observatorio Interamericano de Drogas de la CICAD que forma parte de la OEA, como espacio que ha suplido esa función en ausencia de un órgano como el que se pretende crear. A su vez, se hace alusión al programa de cooperación euro-andino (PRADICAN) que pretende implementar un Sistema Andino de Información sobre Drogas y el euro-latinoamericano (COPOLAD) cuya pretensión, entre otras, es consolidar los observatorios nacionales de drogas (CSMPD, 2014). Tanto en PRADICAN, restringido a los países de la CAN, como a través del programa COPOLAD, hay países suramericanos que quedan al margen de estos proyectos. Seis son los países suramericanos que participan como socios en COPOLAD: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay, con Ecuador como entidad colaboradora. Se echan en falta pues cinco países de UNASUR: Bolivia, Guyana, Paraguay, Surinam y Venezuela.

Respecto a estos programas ya en marcha, se argumenta que UNASUR necesita un espacio propio a escala suramericana por la singularidad del mismo. Concretamente se argumenta en los siguientes términos:

“Para abordar el fenómeno de las drogas, la UNASUR precisa de evidencia científica que muestre las realidades nacionales de sus 12 Estados miembros y que identifique una realidad regional, la misma que difiere en mucho de la situación regional sobre drogas de América Central, el Caribe y América del Norte” (CSMPD, 2014, anexo 5: 3)

Así, la propuesta que se hace en esa reunión es poner en marcha un observatorio que, fundamentalmente, coordine investigaciones y la red regional de información sobre drogas, sistematizando la información y armonizando los procedimientos. De este modo tres son las funciones esenciales que se le asignarían: (i) obtención y seguimiento de datos, (ii) análisis e interpretación de la información recabada, y (iii) elaboración de informes y divulgación de resultados. El propio proyecto ecuatoriano plantea un marco de referencia para el seguimiento de la situación y de las intervenciones, y plantea los recursos materiales y humanos necesarios para llevarlo a

cabo en un plazo de ejecución de dos años¹⁴⁵. Aunque en dicha aprobación se aprobó la creación de una red de observatorios nacionales, el proyecto de observatorio regional como tal no cuajó. Se optó más bien por un espacio con una menor institucionalidad, menos oneroso para los países, y que se limitara a poner en contacto a los diferentes observatorios nacionales existentes.

En la página web de UNASUR, como unas de las cinco acciones identificadas por la Secretaría General para su agenda de acción, se deja constancia de la aprobación de esta red que pretende generar unos insumos como un informe “sobre la situación del consumo de drogas y caracterización de las nuevas ofertas de las drogas ilícitas en UNASUR”, una página web, talleres presenciales y completar la red extendiéndola a los Estados miembros que no tienen observatorios nacionales —como Bolivia, Guyana, Surinam, Venezuela o Paraguay. En el periodo analizado en este trabajo no se tiene constancia de la publicación de ningún informe ni la generación de ninguno de los resultados apuntados. Tampoco hay constancia de la puesta en marcha de un sistema suramericano de intercambio de información sobre drogas, ni de los avances dados para la creación de un centro de estudios sobre estas cuestiones (CSPMD, 2012e; CSPMD, 2014). Tras las reuniones celebradas se constata largas discusiones sobre conceptos y términos, escaso consenso y ningún procedimiento sobre cómo darles continuidad (Ferreira, 2016). El único resultado concreto del que se tiene constancia hasta la fecha es la “Declaración de Montevideo”, que aprueban los países suramericanos como posición común de cara a la UNGASS 2016. A continuación se analizará con más detalle cómo toma forma y qué resultado generó.

ii.) Concertando una postura suramericana para UNGASS 2016

Uno de los logros de los países latinoamericanos en los últimos años respecto al problema de las drogas es haber colocado el enfoque actual en entredicho y haber sido capaces de colocar el tema en la agenda y adelantar tres años una discusión que, en principio, debía tener lugar en 2019. A través de las declaraciones y la presión ejercida en espacios interamericanos, euro-latinoamericanos o a través de las propias experiencias domésticas (como las de Bolivia, Ecuador o Uruguay), se identificó con los países de esta región la necesidad de revisar el paradigma “prohibicionista” actual (Verdes-Montenegro, 2014a).

Tampoco puede perderse vista el cambio de postura de Estados Unidos durante la Administración Obama —dejando de ser el abanderado del prohibicionismo en la UNGASS para posicionarse en un “revisionismo acotado”— a la propia presión que se ha ejercido por parte de los países de la región en el propio sistema interamericano (OEA, 2013a; OEA 2013b). Ahora bien, la fragmentación de los países de UNASUR, y latinoamericanos en general, durante el encuentro, así como la falta de coherencia entre la retórica manejada durante la discusión y las prácticas a escala

¹⁴⁵ Como apunta nuevamente la propuesta ecuatoriana con claridad, “la experiencia ha demostrado que, cuando el número de miembros de un observatorio de drogas es menos a tres puestos a tiempo completo, el observatorio no puede llevar a cabo sus tareas” (CSPMD, 2014; Anexo 4:8).

doméstica, se han traducido en una incapacidad para ganar fuerza durante las negociaciones. Esta serie de factores, a la postre, explican que no hubiera sorpresas ni cambios de paradigma como tal durante el debate (UNGASS, 2016).

En lo que respecta a UNASUR como tal, la apertura hacia afuera del CSPMD respecto a otros consejos sectoriales de UNASUR, como el CSD, ha sido mucho más clara y precoz desde sus propios inicios. A diferencia de los argumentos planteados en el caso de la dimensión de defensa de UNASUR, que señalaban la falta de madurez del consejo y de UNASUR como explicación de esa falta de lazos hacia afuera con otros actores o de presencia en foros extrarregionales, en lo que afecta a esta problemática hay una lectura distinta. En los propios estatutos del CSPMD, tomando como base el propio TC, se señala en su artículo 3 sobre objetivos generales que este consejo promoverá la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales en materia de drogas (CSPMD; 2010^a). En ese sentido, en 2012, a iniciativa respectivamente de Colombia y Perú, se consensua participar en los debates de la UNGASS 2016 y en los periodos ordinarios de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CSPMD, 2012e). Esta intención queda en manos de la PPT y durante dos años no se vuelve a tener constancia de ninguna actividad de UNASUR al respecto.

En febrero de 2015, fruto del primer impulso que supone el documento elaborado por la Secretaría General de UNASUR a partir del propio insumo de un grupo de expertos, se inician los debates para consensuar una postura suramericana de cara a UNGASS (UNASUR-SG, 2015a; CSPMD; 2015a). En la propuesta del Secretario General se reconoce que la región es de las más afectadas por el problema, pero también una de las que más está avanzando en alternativas. Dejando claro que no se puede pasar del “fundamentalismo prohibicionista al fundamentalismo legalizador”, se considera que como mínimos comunes de una aproximación regional y alternativa se podían plantear las tres premisas siguiente: (i) a distintos eslabones de la cadena de narcotráfico, distintas políticas nacionales y regionales, (ii) a distintas sustancias, distintas regulaciones, y (iii) los contextos y realidades nacionales deben determinar la institucionalidad regional que los regule (UNASUR-SG, 2015a:65).

Se ve así como, además de una mayor flexibilidad —en la regulación— y complejidad —en la aproximación al fenómeno de las drogas—, se aboga por un planteamiento defensivo que preserve la soberanía de los Estados al mismo tiempo que se promueve una instancia de cooperación subregional. Esta instancia que parte de la inoperancia de este tipo de mecanismos en el ámbito internacional, supondría recuperar la propuesta de observatorio suramericano de drogas para complementar la de la red de observatorios, en la medida en que se pretende apoyar el desarrollo de una política de drogas integral y la coordinación de las capacidades institucionales de cada país.

Cinco meses después, en la reunión ordinaria que tiene lugar en Montevideo los días 21 y 22 de julio de 2015, se discute un borrador de 21 puntos que presenta la PPT uruguaya a partir de los aportes de varias delegaciones. Entre los aspectos que se señalan en esta versión se pueden mencionar la defensa de los “nuevos enfoques” que se han probado en Bolivia, Ecuador o Uruguay como “camino a explorar, siempre fundamentados en la evidencia científica, en preocupaciones de salud pública y

derechos humanos, y enmarcados en el régimen internacional de fiscalización de drogas” (punto 5, Anexo III). También se insiste en reconocer al individuo como eje de las políticas, la toma en consideración de un enfoque de seguridad humana (puntos 10 y 13, Anexo III), y que el fin último de las Convenciones de Drogas sea lograr la salud y el bienestar de la humanidad (punto 15).

La propuesta final que se consensuó para la UNGASS 2016, denominada *Visión regional del CSPMD de la UNASUR para UNGASS 2016* finalmente contó con 23 puntos. Entre las distintas modificaciones que incluyó la última versión, fruto del debate que mantuvieron los países suramericanos, se constata la apuesta por una mención al concepto interamericano de “seguridad multidimensional”, en lugar del de seguridad humana, a propuesta de Brasil¹⁴⁶. También, a iniciativa del mismo país, se omite la expresión “nuevos enfoques” y la singularización a ningún país o caso concreto, optando más bien por “resaltamos y estamos atentos a las iniciativas adoptadas de forma soberana por distintos países, con base en la evidencia científica existente y con el ánimo de continuar generando y reuniendo evidencia, para hacer frente al problema mundial de las drogas”. La posición, finalmente, recoge el principio de responsabilidad común y compartida; un “enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y sostenible”; y una “mirada transversal” en materia de derechos humanos. Entre las medidas que se plantean se recoge la abolición de la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas, la proporcionalidad de las penas, la sustitución social de los cultivos con la presencia del Estado, en base a la legislación local, así como mecanismos de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (CSPMD, 2015b).

Merece la pena recordar que además de UNASUR, la OEA (2016) y CELAC (2016) también consensuaron posturas propias para UNGASS 2016 con la resolución aprobada el 19 de septiembre de 2014 “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Americas” en el caso del organismo interamericano, y la “Declaración de Santo Domingo” en el caso del espacio latinoamericano y caribeño. Un entrevistado que participó de esos debates, al ser preguntado sobre la diferencia de la postura de UNASUR respecto a la de CELAC, afirmó que no veía diferencia alguna. Y respecto a la postura de la OEA, esta mismo señalaba que “la despenalización de las drogas no se contempla en esa organización, sólo repensar algunas cuestiones”.

Durante la UNGASS, que tuvo lugar en abril de 2016, los países suramericanos fueron con unas posturas consensuadas en diferentes espacios pero la dinámica que se impuso durante la sesión fue de fuerte dispersión. Hubo perfiles más activos, como los de Colombia y Uruguay, otros intermedios como los de Ecuador y Argentina, y directamente algunos más bajos como los de Brasil, Paraguay o Venezuela. De este

¹⁴⁶ Este país comentó lo siguiente durante la reunión para justificar el cambio de noción: “El concepto de “seguridad humana” no podrá ser acompañado por Brasil, teniendo en cuenta que no es un término plenamente definido en el debate multilateral y que incluye distintas dimensiones — desde el individual al colectivo”. Además, la propia Asamblea General de la ONU (Resolución 66/290) reconoce la necesidad de continuación de los debates sobre el tema, con miras a la definición precisa del concepto. Una alternativa posible sería remplazar el concepto de seguridad humana por “seguridad multidimensional” (CSPMD, 2015b).

modo, mientras Uruguay mostró una voluntad revisionista clara, Venezuela en cambio abogó por el mantenimiento del *status quo*. Además de la fractura respecto a la postura regional, también se constataron “contradicciones internas” entre lo realizado a nivel doméstico con lo planteado durante la UNGASS (Comini, 2016). En este caso se encuentran, por ejemplo, Argentina y Colombia. que mientras defienden posturas revisionistas a escala multilateral, cuentan con legislaciones y prácticas represivas, en el caso de este último, o con medidas aprobadas por parte del Gobierno que van en dirección opuesta a escala doméstica, como en el caso del primero (Tokatlian y Comini, 2016; Tokatlian, 2016b).

Desde la década de los ochenta, y con más fuerza en los últimos lustros, se ha dado una progresiva presencia, directa o indirecta, de las Fuerzas Armadas en aspectos relacionados con las drogas. Como señala Comini, los socios extrarregionales —en especial Estados Unidos— han jugado un rol crucial en ello, por medio de cooperación entre agencias gubernamentales, entrenamiento (como la proporcionada por el Comando Sur) y con la transferencia de equipamiento (Comini, 2016). Salvo Uruguay, el resto de países suramericanos está recurriendo a las Fuerzas Armadas, sorprendiendo más el caso de Argentina y Chile que lo están realizando de forma indirecta y con una retórica contradictoria entre lo que se proyecta hacia afuera y lo que se hace sobre el terreno¹⁴⁷.

En definitiva, la función del CSPMD *a priori* pasa a una mejor coordinación, sistematización y armonización intrarregional de políticas sobre drogas, y por concertar posiciones suramericanas a escala multilateral. Hasta la fecha se está lejos, por ejemplo, de una convención sudamericana de lucha contra el narcotráfico, de una revisión de los acuerdos bilaterales y multilaterales suscritos al respecto en la región, de un informe regional sobre crimen organizado y delitos transfronterizos, o de la articulación y coordinación de políticas públicas sobre estos asuntos, por citar alguna de las propuestas que se plantearon en su momento, junto con la creación del consejo sectorial (CEED, 2012a).

Nótese, además, que dentro de las discusiones que han tenido lugar, cumbres como la de Cartagena de Indias en 2012 tuvieron una influencia que no puede perderse de vista. Ello, a pesar de la crisis de legitimidad y confianza que registró la OEA en estos años, y las dificultades en su financiación. En ella, los países latinoamericanos abogaron por un cambio de paradigma y de políticas, y junto con informes como el del “Problema de la Droga en las Américas” publicado en 2013 (OEA, 2013a y 2013b), este organismo hemisférico ha sido el espacio en el cual más se ha avanzado en el debate sobre las drogas ilícitas, promoviendo la emergencia de una nueva mirada a la hora de enfrentar la cuestión. Esta labor realizada por parte de

¹⁴⁷ En una noticia del 27 de agosto de 2017, se señala como el Gobierno de Macri está evaluando que las Fuerzas Armadas argentinas empiecen a actuar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo a nivel doméstico, y no solo externo. Como la propia noticia señala, ello requeriría modificar la Ley de Defensa Nacional del país (el decreto 727/2006) o modificar la Ley de Seguridad Interior, dos escenarios que obligan a un fuerte consenso del arco parlamentario, fruto de los imaginarios todavía respecto a la dictadura militar. Véase “El Gobierno evalúa que las Fuerzas Armadas puedan actuar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo”, para *Infobae*, por Martín Dinatale, 27 de agosto de 2017. [Accesado el 28 de agosto de 2017]

la OEA ha podido desincentivar que se abordaran esas mismas tareas en un espacio más restringido como el suramericano, en el que además quedan fuera países afectados y que conviene corresponsabilizar en la respuesta, como los países centroamericanos o EEUU y Canadá.

Por lo tanto, ante un posible solapamiento entre la OEA y la UNASUR, no ha habido intereses funcionales (en términos de eficacia) ni en clave de poder (desplazar a EEUU de esta cuestión) para no recurrir a la OEA en lo que respecta al problema de las drogas (Nolte y Wehner, 2013). De acuerdo con el discurso de la UNASUR que apela a la complementariedad entre el sistema suramericano y el hemisférico, es preciso que consejos como el CSDOT o el CSPMD sean capaces de identificar qué rol cumplen y qué valor añadido pueden aportar en un debate que ya tiene lugar en el ámbito hemisférico e internacional. Problemática a la cual, en parte, se le dedicará el siguiente epígrafe.

4.5.2. CSDOT: Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional

Si el desempleo era la principal preocupación de la ciudadanía latinoamericana desde los noventa, a partir de 2004 la delincuencia empieza ganar protagonismo, y desde 2007 figura como el problema primordial en la región (Latinobarómetro, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2016). Como apunta Manuela Mesa, el desafío para los gobiernos latinoamericanos no es solo mejorar la calidad del servicio policial, sino incrementar la calidad de la justicia, priorizar la modernización de los sistemas penitenciarios y aumentar la cobertura de salud para los problemas de adicciones, entre otras múltiples necesidades. Además, entre los desafíos que apunta la misma autora, es preciso un cambio de enfoque que asuma la dificultad de tener éxito con una política de seguridad pública de alcance esencialmente nacional, obligando a identificar los factores locales, regionales y transnacionales (Mesa, 2013a y 2013b)

En el caso de UNASUR; como organismo regional de alcance suramericano, tras los trabajos del CEED y lo aprobado por los Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores en el encuentro de Cartagena de 2012, se apuesta por la creación de un consejo sectorial “con miras a coordinar labores en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional”.

En las primeras reuniones del CSDOT, por su carácter de organismo permanente y en línea con el Tratado Constitutivo, los primeros debates van a girar en torno a la aprobación de los estatutos del consejo y la puesta en marcha del plan de acción. Desde un primer momento, asimismo, se va a señalar la necesidad de coordinación con el CSPMD ya que se constatan solapamientos en la tarea la que deben responder ambos consejos (UNASUR, 2012b).

Respecto a la relación del CSDOT con el CSPMD, se apuntó la necesidad de aclarar la vinculación entre ambos consejos sectoriales y, para ello, se pidió un informe de evaluación a la Secretaría General para ver cómo articular el trabajo en ambos

espacios. A partir de ese informe y de otro realizado por el CEED, se entiende que ambos consejos sectoriales responden a una especificidad diferenciada, y por lo tanto es preciso establecer los mecanismos e instrumentos oportunos por parte de UNASUR para la efectiva prevención y respuesta a los fenómenos que abordan. Asimismo, se justifica esta diferenciación por la existencia de regímenes internacionales diferenciados en el ámbito multilateral, con el problema mundial de las drogas por un lado y la delincuencia organizada transnacional por otro. Se habla así de institucionalidades claramente diferenciadas que implican el reconocimiento de la “independencia” de cada una de ellas, su “autonomía técnica” y “temática” (UNASUR, 2014a:7). Sí se reconocen, en cambio, solapamiento en algunos objetivos específicos que serán identificados para explorar vías de trabajo conjunto al respecto que eviten duplicidades y evitando generar nueva institucionalidad¹⁴⁸.

Tras algunas reuniones conjuntas entre representantes de ambos consejos sectoriales se acordó un mecanismo de coordinación con carácter permanente para abordar las duplicidades y así regular el procedimiento que deben seguir ambos consejos cuando se toca un aspecto vinculado con alguno de los objetivos compartidos. Así, se acuerda notificar al otro consejo y dejar un periodo para coordinarse, ya sea vía videoconferencia, reunión presencial o consulta directa. En caso de no alcanzarse un acuerdo, se solicita por parte de las PPT respectivas una recomendación al Consejo de Delegadas y Delegados. Este mecanismo, pese a llevar desde 2014 aprobado, tal y como ha se afirmado en las entrevistas realizadas, “no funciona hasta ahora”.

Por otro lado, y en línea con los requisitos del TC, se han aprobado estatutos y plan de acción del CSDOT. Este último se aprobó para un periodo de cinco años (2013-2017), y la discusión de los estatutos del CSDOT se realizó a partir de las propuestas de dos países, Colombia y Argentina. En el plan de acción figuran tres grandes ejes: (i) seguridad ciudadana, (ii) justicia y (iii) coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional, con sus correspondientes 11 ejes temáticos, 30 “desafíos estratégicos” y 137 acciones a implementar. Más allá de la aparente ambición, se constata desde un primer momento como, a diferencia de los planes de acción del CDS, la periodicidad de este es mucho mayor – quinquenal y no anual –. Otra diferencia es que , en un primer momento, no figura en el Plan de Acción qué país asume el rol de “responsable” y “corresponsable” a la hora de de poner en marcha las actividades mencionadas en cada eje (UNASUR, 2013b).

Entre las líneas de acción se recogen la elaboración de diagnósticos regionales, el fomento de las capacidades institucionales (de los cuerpos especializados, modernización tecnológica, de los sistemas de control interno y externo, etc.), el fortalecimiento de los sistemas de justicia (mejorando el acceso para lograr una asistencia integral y gratuita), el desarrollo de políticas específicas contra la delincuencia transnacional organizada y la puesta en marcha de mecanismos de

¹⁴⁸ Concretamente, se identifican cuatro objetivos específicos que figuran en el artículo 4 de los estatutos del CSPMD, y que se recogen en los puntos a), b), c), g) y h). Esos mismos objetivos en alguna medida están también presentes en los objetivos “b” y “c” del mismo artículo que figura en los estatutos del CSDOT.

cooperación para accionar contra el Lavado de Activos (LA) y el Financiamiento del Terrorismo (FT) (UNASUR, 2013b).

Los avances de este consejo en los cinco primeros años de funcionamiento del mismo han sido inferiores a los de otros consejos sectoriales, como el CDS o el COSIPLAN, si bien se ha avanzado en la celebración de seminarios, elaboración de informes a escala regional y con espacios de intercambio de experiencias. Durante la PPT venezolana, en 2016, se llevó a cabo una recapitulación de las actividades pendientes del CSDOT y su nivel de cumplimiento hasta ese momento. Como se observa en la tabla nº 22, se computaban 76 actividades a implementar a un año de que finalizara el plazo del Plan de Acción, y el nivel de cumplimiento que se logró de estas superó escasamente el 36%.

Tabla nº 22: Recapitulación del número de actividades del CSDOT y su nivel de cumplimiento, por ejes (2016)

<i>Eje</i>	<i>Actividades</i>	<i>Realizadas</i>	<i>% cumplimiento</i>
Seguridad Ciudadana	31	9	29%
Justicia	18	9	50%
DOT	27	9	33%
Total	76	27	36%

Fuente: CSDOT (2016a, 2016b y 2016c)
Elaboración propia

Entre las principales medidas que se han adoptado en este periodo, se puede mencionar la puesta en marcha en noviembre de 2016, por iniciativa de Ecuador, de una “Red UNASUR” contra la delincuencia organizada transnacional con la pretensión siguiente: “en el marco de la legislación interna de cada Estado y conforme a los Tratados Internacionales que hayan sido aprobados y ratificados por los Estados, con la finalidad de cooperar en bases voluntarias en el intercambio de información, capacitación, buenas prácticas, mejorando la eficiencia de los países en el combate de este tipo de delitos en la región” (UNASUR, 2016d:3). Tras su aprobación, se está deliberando en torno al reglamento de la misma que se quiere tener listo en enero de 2018 (CSDOT; 2017a y 2017b).

Además de esta Red UNASUR, se han barajado y están todavía en proceso de deliberación, las propuestas peruana y venezolana de poner en marcha, en el caso del primero, un Centro de Estudios Estratégicos contra la Criminalidad Organizada Transnacional (CEECCOT), que equivaldría a un CEED del CSDOT (CSDOT, 2016j). Y tras la IV reunión de Ministros celebrada en Caracas, se planteó a su vez la posibilidad de habilitar un Observatorio Suramericano de Seguridad Ciudadana así como una Universidad Suramericana de Seguridad Ciudadana (USSEC) (CSDOT, 2017c). Con un carácter más simbólico, en esa misma reunión se aprobó una declaración ministerial para declarar el 15 de marzo como “Día Suramericano de Desarme Voluntario”, con la voluntad de concienciar en la importancia de una cultura

de paz que abogue por el desarme, a través de actividades coordinadas y conjuntas (CSDOT, 2017d).

Desde la puesta en marcha de una dirección de Asuntos de Seguridad Ciudadana y Justicia en la Secretaría General de UNASUR, hay un mayor interés en apostar por ampliar las relaciones extrarregionales y generar contactos con otros socios como la Unión Europea. En la reunión presencial mantenida en 2016, se acordó establecer un contacto que permita una mayor coordinación y una instancia contraparte de la UE, en aras de que la región sea una posible partícipe del programa Eurosocietal en materia de seguridad. No obstante, pese al mayor interés desde la Secretaría General, existen algunas reticencias para ello en los países suramericanos y la lentitud de los procedimientos institucionales no está ayudando a dar pasos en ese sentido.

En las primeras reuniones, que coinciden con la expulsión de Paraguay tras la destitución del Presidente electo, Fernando Lugo, y durante el mandato en la Secretaría General de la colombiana María Emma Mejía, se va a constatar un fuerte interés por parte de Colombia, su país de origen, a la hora de abanderar y dinamizar la labor en este consejo. Prueba de ello no sólo fue que este país albergara la reunión en la que se aprobó la creación del CSDOT (Cumbre de Cartagena de Indias, 2012) sino también que la primera reunión de este mismo consejo tuviera lugar en Bogotá. Asimismo es sintomático de la voluntad política inicial el hecho de que su delegación fuera con mucha diferencia la más numerosa en ese primer encuentro. Esta delegación contó así con 21 representantes, en su mayoría del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional Colombiana, pero también con algún representante del Ministerio de Justicia y del de Relaciones Exteriores. El segundo país con la delegación más abultada en esa misma reunión fue Ecuador, con menos de la mitad de miembros. Entre los ocho representantes que desplazó al encuentro, se encontraban miembros de ministerios como el Defensa, Relaciones Exteriores, Interior u otros organismos como la Secretaría Nacional de Inteligencia o el Fiscal General del Estado. Por su parte, Argentina y Brasil participaron respectivamente con cuatro (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) y dos representantes (Ministerio de Relaciones Exteriores) (UNASUR, 2012b). Ese ímpetu inicial por parte de Colombia desapareció con relativa rapidez, ya que en la segunda reunión este país acudió con una delegación mucho menos numerosa (cuatro representantes) y equilibrada, al contar con una presencia del Ministerio de Justicia, Defensa Nacional y Exteriores.

Tras el ejercicio de sistematización que lleva a cabo el CSDOT por el impulso de la PPT venezolana, se constata como Argentina, Perú y Venezuela son los países que más responsabilidades asumen en el desarrollo del CSDOT. Especialmente sobresale Argentina, que en el eje de Justicia es el único que cumple con la puesta en marcha de actividades en 2016. Con menos presencia y nivel de cumplimiento, se constata a Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Por su parte, Bolivia, Guyana y Surinam no asumen ninguna tarea, e incluso cuentan con ausencias recurrentes a los encuentros. Cabe también señalar como las actividades que no se asignan a uno o dos países como responsables y quedan planteadas para todas las delegaciones, no se cumplen en ningún caso (CSDOT, 2016d; 2016e, 2016f, 2016g, 2016h y 2016i, 2016j)

El carácter multidimensional del Consejo, acompañado de la heterogeneidad de las visiones sobre estas problemáticas que se plasma en las reuniones, ha sido un factor de ralentización en los avances del consejo. Como se señala en diferentes entrevistas, se recurrirá con regularidad a plantear reservas a las propuestas realizadas, y se apelará a la necesidad de consultas y confirmación por parte del ministerio competente por parte de las delegaciones nacionales. También ello se traduce en un gran número de ausencias y de retrasos en las decisiones que exige la puesta en marcha el Plan de Acción (Ferreira, 2016).

4.5.4. Conclusiones preliminares

A pesar de las importantes transformaciones que vienen produciéndose en las últimas décadas, y los desplazamientos de poder entre Estados y actores no estatales que erosionan en gran medida la capacidad de respuesta de los primeros, la política suramericana, como la política internacional en general, todavía opera en un marco westfaliano, por lo que los imaginarios que imperan son en buena medida estatocéntricos. Fruto de la “trampa territorial” que sigue operando en gran parte de los *policy-makers* y la ciudadanía en general, las cuestiones de seguridad son un terreno que tradicionalmente se perciben en la esfera nacional dentro del sistema westfaliano que impera en las relaciones internacionales desde el siglo XVII (Agnew, 2004; Beck, 2004 y 2005).

En el caso suramericano, además, la cultura política es por razones históricas y políticas muy celosa de los principios de soberanía y de no injerencia en asuntos internos, lo que intensifica el apego por preservar en la esfera nacional las problemáticas relacionadas con la seguridad pública, dificultando la puesta en marcha de mecanismos eficaces que respondan a las amenazas transnacionales y de carácter transfronterizo. Se da así una contundente querencia al principio de soberanía que dificulta el abordaje de un consejo como el CSDOT que asume la respuesta a amenazas transnacionales (Serbin; 2010; Ferreira, 2016).

Además de estos elementos ideacionales, un factor endógeno a UNASUR que frena a la hora de profundizar en la cooperación en seguridad pública es la “polifonía” o heterogeneidad en las visiones sobre la seguridad ciudadana existente entre los doce países suramericanos (Saint-Pierre y Lopes, 2013). Mientras en el CDS se está canalizando esta heterogeneidad de visiones a través del CEED, de la que se puede esperar un mejor entendimiento a medio plazo, en el caso de la seguridad pública, la “polifonía” no es sólo más aguda sino que la opción de poner en marcha un centro similar no parece que tenga visos de concretarse por el momento, salvo que cristalizara la propuesta peruana de CEECCOT.

Precisamente, esta falta de interés por abordar la polifonía aguda en materia de seguridad, es una muestra patente de la falta de interés por parte de los países, en el que ninguno, con capacidad y medios, ha sobresalido a la hora de impulsar la profundización de la cooperación en seguridad regional, más allá de Argentina. Este país, precisamente, cuenta hasta la fecha con una política de Estado fuertemente marcada por la separación entre un ámbito de la defensa a escala externa, y un

ámbito de seguridad ciudadana de carácter interno. En el caso de la defensa, este país ha puesto recursos e interés por impulsar la cooperación en este campo, si bien ésta es interpretada por algunos expertos como una forma alternativa de construcción de poder cuando se parte de una posición relativa más desventajosa con respecto al “hegemon” brasileño (Vitelli, 2010). En un primer momento parecía que Colombia cumplía con ese rol en materia de seguridad regional, sin embargo, su ímpetu se diluyó. Teniendo en cuenta que el país está inmerso en un proceso de paz desde septiembre de 2012 con las FARC¹⁴⁹, se puede entender que las prioridades y los medios se hayan volcado en ese proceso en lugar de impulsar la dimensión de seguridad regional de UNASUR (Verdes-Montenegro, 2015b).

Así, tanto el CSDOT como el CSPMD han sido de los consejos sectoriales menos activos durante el periodo 2010-2017, muy por detrás del desarrollo que ha experimentado el CDS, percibido como el consejo sectorial “ejemplar”. Lejos de justificarse por ser órganos más recientes o por la ausencia de estructuras permanentes —lo que más que una causa sería más bien una consecuencia—, puede señalarse más bien el carácter multidimensional de los fenómenos abordados por ambos consejos —drogas y delincuencia organizada transnacional—, la polifonía de visiones al respecto entre los diferentes países suramericanos —más severa que en el ámbito de la defensa—, y sobre todo las distintas instituciones que entran en juego —Defensa, Interior, Justicia, etc.— en función de los países, lo que dificulta el contacto entre contrapartes. En ese sentido, la preponderancia de visiones estatocéntricas que apuestan por planteamientos defensivos respecto a estas cuestiones sigue operando y suponen sin lugar a dudas un freno para los avances.

En el caso del CSDOT tampoco ha coadyuvado que el país con un mayor interés inicial, Colombia, perdiera el ímpetu demostrado en un primer momento, y no fuera relevado y acompañado en ese liderazgo por otros socios suramericanos, más allá de Argentina. Merece la pena ahondar en futuros trabajos sobre qué motivó a Colombia a impulsar la creación del CSDOT y qué frenó ese interés inicial. ¿Fueron factores internos, como el proceso de paz que empezaba a fraguarse, o en cambio influyó la respuesta del resto de países suramericanos? ¿Es fruto de la tradicional discontinuidad en lo que respecta a la cooperación regional? A la inversa, merece la pena explorar qué explica la relativa asertividad demostrada por Argentina en este consejo sectorial.

En cuanto al CSPMD, los avances han sido pobres tanto en la puesta en marcha del observatorio de drogas como por la ventana de oportunidad que se ha desperdiciado tras haberse convocado la UNGASS en 2016. Visto desde un enfoque de securitización, y teniendo en cuenta los antecedentes en la región —que se sintetizan en la tabla nº 23—, puede interpretarse que los países suramericanos han buscado una desecuritización del problema de las drogas al mismo tiempo que se ha pretendido desplazar al sistema interamericano en este ámbito, evitando con ello cualquier injerencia por parte de Estados Unidos a través de este paraguas. Con la institucionalización de un consejo sectorial sobre el problema mundial de las drogas se pretendió plasmar la visión diferenciada respecto a la que ha abanderado EEUU en la región, pero tanto el CSPMD como el CSDOT han quedado como espacios defensivos

¹⁴⁹ Más adelante se analizará qué rol ha cumplido UNASUR en ese mismo proceso de paz.

que terminan por quedar vacíos por su discontinuidad y un desarrollo que no va más allá de la celebración de seminarios aislados e intercambio puntual de buenas prácticas entre los miembros de UNASUR.

En cualquier caso, la articulación de los consejos sectoriales suramericanos respecto a la problemática de las drogas y la seguridad ciudadana, muestra no solo el interés por desvincular la primera cuestión de otros aspectos que pudieran securitizarse, sino también la propia separación entre la esfera de la defensa –para amenazas externas–, respecto a la seguridad ciudadana –de orden interno. Este organigrama de UNASUR converge con el enfoque de “diferenciación” adoptado, entre otros por Argentina, que podría explicar en buena medida su mayor presencia y actividad en los mismos.

Tabla nº 23: la desecuritización de las drogas a través del CSPMD

DESECURITIZACIÓN DE LAS DROGAS	
<i>¿Quién/es?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Actor securitizador: Estados suramericanos por medio del CSPMD - Actor funcional: CEED
<i>¿Sobre qué?</i>	Drogas
<i>¿Para quién?</i>	Primar la salud y el bienestar de la humanidad Desarrollo y estabilidad de los países suramericanos, víctimas de la ineficacia del régimen actual
<i>¿Por qué?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Reequilibrar el enfoque (vs. planteamiento prohibicionista) - Visión integral - Ganar autonomía y desplazar a la OEA - Evitar injerencias externas o vulneración del principio de soberanía a través de la política de lucha contra las drogas
<i>¿Cómo?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Concertando postura suramericana previa a UNGASS - Observatorio Suramericano de Drogas - Clarificando la relación con el CSDOT
<i>¿Con qué resultados?</i>	Escasos avances en el seno de UNASUR que han desperdiciado una coyuntura propicia para negociar con más efectividad un cambio de visión en el régimen internacional

Elaboración propia

4.6. La cooperación suramericana con motivo de catástrofes naturales y la gestión de riesgos de desastres: la experiencia de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití y el GTGIRD

Prácticamente en periodos sucesivos se da el desarrollo que lleva a cabo UNASUR en Haití (desde 2010 hasta 2013) y el del GTGIRD (2013 en adelante). Por ello, por motivaciones analíticas y como dinámicas diferenciadas, se procede a continuación a analizar en primer lugar la experiencia de la Secretaría Técnica, para en segundo término tomar en cuenta lo acaecido a través del GTGIRD.

4.6.1 La Secretaría Técnica UNASUR-Haití: explorando una actuación diferenciada fuera de Suramérica

Tras una situación de crisis fruto del terremoto que tuvo lugar el 12 de enero de 2010 en Haití, el más fuerte en la zona caribeña desde 1770, los presidentes suramericanos se reunieron con carácter extraordinario en Quito. Además de expresar su preocupación y condolencias por lo ocurrido, se comprometieron a solidarizarse con el país caribeño. El CDS se reunió también con carácter extraordinario y convocó a su vez una reunión de expertos para facilitar la labor de apoyo a la reconstrucción de Haití a medio y largo plazo. Tras esa reunión, y con el visto bueno de los Jefes de Estado de la región, se aprobó un Fondo UNASUR de 100 millones de dólares para la reconstrucción del país caribeño y la creación de una Secretaría Técnica de la UNASUR para coordinar la ayuda de los países suramericanos que, en principio, se enfocaría hacia tres ejes prioritarios acordados con el presidente haitiano, René Préval: (i) infraestructura y energía, (ii) salud y (iii) agricultura. También se trabajaría en una línea de financiación para Haití a través del BID de 200 millones de dólares (UNASUR, 2010 y 2010a).

Dejando a un lado la denominación de la propia secretaría y el carácter técnico que se le atribuye, los discursos y la narrativa de UNASUR respecto a Haití tienen en cuenta una aproximación política al contexto haitiano marcada por la recurrente inestabilidad e injerencia que este país ha sufrido a lo largo de su historia. Ya fuera por parte de países europeos como Francia o EEUU, tal y como se observa en el caso del derrocamiento del presidente Jean Bertrand Aristide y la posterior intervención de EEUU, que justificaría más tarde la puesta en marcha de la MINUSTAH en 2004, la décima misión de Naciones Unidas en el país caribeño. Ante esos precedentes, por parte de UNASUR se constata un fuerte énfasis en el respeto al marco político existente, el refuerzo institucional y el respeto a la voluntad de las autoridades locales, de acuerdo con el principio de apropiación. Esta ayuda por parte de UNASUR se enmarca así discursivamente en un esquema sur-sur, “no invasivo, respetuoso de la identidad cultural, la historia del país y de la región y el desafío de construir o reconstruir la soberanía estatal” (UNASUR, 2012). La defensa de la soberanía respecto a actores externos se trasladó así a la cooperación con uno de los países más vulnerables y empobrecidos de la región y del planeta.

El cargo de representante especial de la Secretaría Técnica fue otorgado al que ya fuera coordinador de la comisión de verificación en Bolivia, el argentino Rodolfo Mattarolo¹⁵⁰, y la sede de la misma se fijó en Pétion-Ville. A los tres ejes que designaron los mandatarios suramericanos en un primer momento se le sumara un cuarto sobre “refuerzo institucional y derechos humanos”. Ello se explicaría por la importancia otorgada al fortalecimiento institucional como objetivo de la propia misión civil, así como por parte de los propios actores de desarrollo en América Latina. A ello se suma la amplia experiencia de este diplomático argentino en materia de derechos humanos. Así, respecto a este nuevo eje de acción, se realizaron actividades de sensibilización en materia de derechos humanos con OSC y se acompañó de cerca el proceso judicial de Jean Claude Duvalier¹⁵¹.

Respecto a los tres ejes iniciales planteados, según se recoge en el informe realizado por la Secretaría Técnica, entre 2010 y 2013 UNASUR se implementaron más de 200 proyectos entre los cuales se pueden destacar programas de salud para combatir la epidemia de cólera que afectó al país tras el terremoto, otros en materia de seguridad alimentaria (como el programa “Pro Huerta UNASUR”¹⁵²), así como proyectos de infraestructura física, como la reconstrucción y ampliación de hospitales comunitarios¹⁵³. Aunque en la narrativa de UNASUR se destacan los proyectos de cooperación con una temática “blanda”, también ha habido cursos y acciones de asistencia técnica para el entrenamiento con la policía nacional haitiana (PNH), en la cual participaron países suramericanos como Brasil, Colombia, Chile y Venezuela (además de México) (Malacalza, 2016).

En lo que afecta a la línea de financiación de 200 millones de dólares para Haití por medio del BID, finalmente no se materializó y rebajó a la mitad, quedando en un primer momento en 100 millones de dólares. Finalmente, no solo no se alcanzó esa cifra sino que se logró a través de este organismo se dedicara 8,22 millones de dólares que no alcanzan ni el 0,003 del total de fondos destinados a Haití por parte del propio BID¹⁵⁴.

Según recoge el informe de la Secretaría Técnica, todas las actividades puestas en marcha por la Secretaría Técnica fueron financiadas por parte de los

¹⁵⁰ En la biografía del diplomático argentino y experto en derechos humanos también consta su experiencia en la Misión Civil Internacional OEA-ONU en Haití (MICIVIH) entre 1996 y 2000.

¹⁵¹ Información extraída de la página web de la cooperación argentina. Disponible en: <http://cooperacionarg.gob.ar/es/unasur> [Accesado el 11 de abril de 2016]

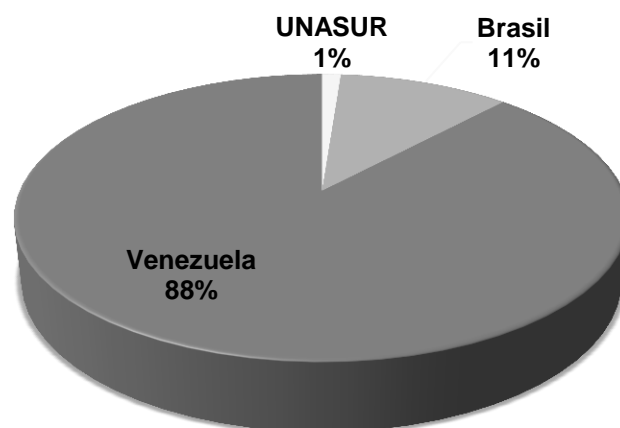
¹⁵² Argentina lleva a cabo este proyecto con Haití desde el año 2005 con un carácter de cooperación sur-sur triangular en el que participan otros socios, como la cooperación española (AECID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA). En el caso de UNASUR, la Secretaría Técnica UNASUR Haití aportó 3 millones de dólares para el proyecto, que se tradujo en una ampliación del proyecto a todo el territorio haitiano. Se llegó así a 870 Comunas, 37.000 familias, que formó un equipo de 4 700 promotores, trabajando con organizaciones de la sociedad civil, y comunitarias.

¹⁵³ Para estas obras, tal y como se recoge por parte de la página web de cooperación argentina, se llevaron a cabo en las localidades de Corail, Enerry y Marmelade con el asesoramiento de Brigadas Médicas cubanas.

¹⁵⁴ Para más información, véase: <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=ha-x1023> [Accesado el 6 de agosto de 2017]

países suramericanos que cumplieron, según se afirma, con el monto comprometido en un primer momento. Ahora bien, del total de la ayuda desembolsada por los países suramericanos que debía proceder del Fondo UNASUR para Haití, sólo Argentina lo canalizó a través de la Secretaría Técnica y no de forma bilateral, llegando a los 16 782 313 dólares. O lo que es lo mismo, a través de UNASUR sólo se cumplió con el 16,78% de lo comprometido en la reunión de Quito. A este respecto, cabe pues tener en cuenta que no se cumplió con la propuesta de promover acciones para canalizar la ayuda de forma coordinada y el rol de la Secretaría Técnica quedó desdibujado al terminar siendo un órgano *a priori* suramericano que *de facto* sólo gestionó la cooperación argentina en el país caribeño, a través del personal diplomático argentino desplegado en el terreno. Como se ha observado en entrevistas a cargos no argentinos, la Secretaría Técnica de UNASUR se percibió así como un proyecto “de parte”¹⁵⁵.

Figura nº 19: Distribución de la ayuda comprometida a Haití para los años 2010 y 2011 de Brasil, UNASUR y Venezuela



Elaboración propia a partir de IPPDH (2014)

Esta falta de respaldo a lo comprometido en el marco de UNASUR no debe interpretarse en todos los casos como reflejo de la falta de fondos. Más bien, esta práctica responde a una preferencia por los canales bilaterales de buena parte de los países suramericanos que han participado. Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, además de Argentina, han tenido una presencia destacada en la cooperación latinoamericana, y en especial tras el terremoto. Así, como se observa por ejemplo en la figura 19., Brasil o Venezuela comprometieron fondos en 2010 y 2011 por valor de 164 y 1 336 millones de dólares, que suponen un volumen de recursos mucho mayor que las cifras que se manejaron en UNASUR. De este modo,

¹⁵⁵ Durante el desarrollo de diferentes proyectos por parte de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití, y con Mattarolo como representante especial de la misma, éste participó en calidad de delegado argentino durante la crisis paraguaya de 2012, tal y como figura en la lista de participantes (UNASUR, 2012e). Un detalle más que no ayudó a desdibujar el carácter parcial de la Secretaría Técnica.

se echa en falta un mayor compromiso con lo declarado tras la catástrofe y una mayor coordinación entre los países que participan en UNASUR.

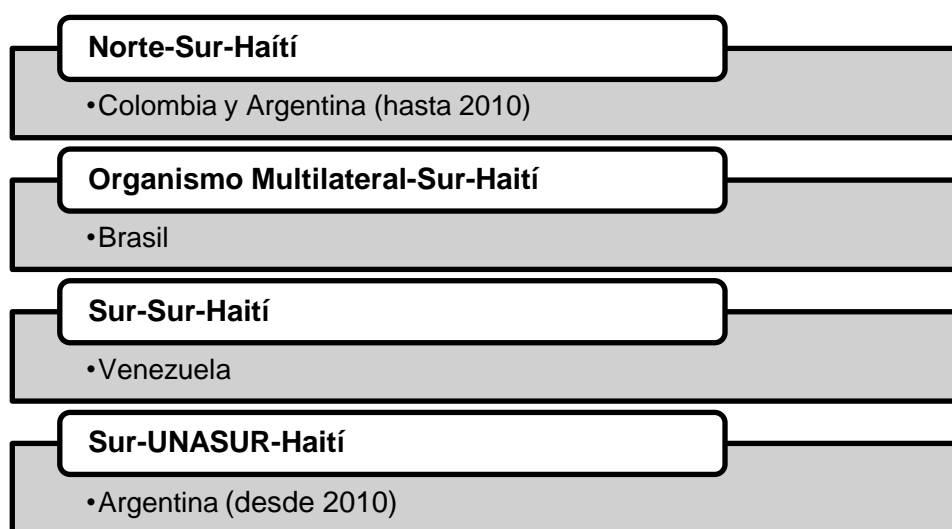
Como puede observarse en la figura nº 20, han operado distintas formas de triangulación en la cooperación de los países suramericanos con Haití, desde la opción de Colombia y Argentina (hasta 2010) por una modalidad Norte-Sur-Sur, a Venezuela por otra Sur-Sur-Sur, o de Brasil, privilegiando la triangulación con organismos multilaterales de Naciones Unidas. Por ello, es sólo Argentina el que priorizó la articulación con UNASUR desde 2010 hasta 2014 (Malacalza, 2016). En esta línea, y teniendo en cuenta que Brasil y Venezuela fueron los países suramericanos (y latinoamericanos) que contaron con asientos en la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH)¹⁵⁶ y que en el “Grupo de Amigos de Haití”¹⁵⁷ había mayoría de países suramericanos, hubiese sido deseable que éstos aprovecharan UNASUR como espacio para coordinar y consensuar posturas del conjunto de países suramericanos, en línea con la voluntad que había expresado tras el terremoto (CDS, 2010b).

Cabe resaltar que antes de la propia conformación de UNASUR ya existía un espacio de coordinación entre países latinoamericanos de apoyo a Haití. En 2005 se crea un mecanismo *ad-hoc* que nucleó a los viceministros de defensa y de relaciones exteriores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en lo que se denominó más tarde el “grupo 2x4”. Posteriormente a ese grupo se sumaron primero Ecuador, Guatemala y Perú (llamándose entonces “2x7”). En 2007 se suman Bolivia y Paraguay para acabar con la denominación de grupo “2x9”. La presencia de Guatemala —como país no suramericano—, y las ausencias de Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam, explican que este espacio quedara al margen de UNASUR.

¹⁵⁶ Conformada tras el terremoto con un carácter mixto, incluyendo donantes y representantes haitianos, la CIRH tiene por objetivo la reconstrucción de Haití, facilitar la inversión en el país, y que todo ello se haga en conformidad con el Plan Nacional de Acción para la Refundación de Haití. De este modo, se pretende que la reconstrucción se lleve a cabo en coordinación con las instituciones representativa haitianas, y se desarrolle de manera eficiente. Entre los doce miembros no haitianos que participan en la comisión presidida por el expresidente de Estados Unidos, Bill Clinton, dos son suramericanos: Antonio Ferreira por parte de Brasil, y Francisco Arias Cárdenas por parte de Venezuela. Los otros diez miembros son representantes de Francia, Estados Unidos, Canadá, España, Noruega, y de organismos como el BID, la ONU, CARICOM y la Unión Europea.

¹⁵⁷ El “Grupo de Amigos de Haití” se impulsa en el seno de la OEA en 2001 y en un primer momento participan en él tres países suramericanos Argentina, Chile, Venezuela, otros norteamericanos, latinoamericanos y caribeños como Bahamas, Belice, Canadá, Estados Unidos, Guatemala, México, República Dominicana y así como países observadores de la OEA como Alemania, España, Francia y Noruega. Años más tarde el grupo se redujo y tras el terremoto lo conformaron tres suramericanos del total de seis países (Argentina, Chile y Brasil, además de Estados Unidos, Canadá y Francia).

Figura nº 20: Modelos de triangulación de la cooperación suramericana con Haití



Elaboración propia a partir de Malacalza (2016)

Otra crítica a esta iniciativa suramericana se dirige a una nueva contradicción entre su discurso y la praxis posterior. La cooperación con Haití otorgada por parte de UNASUR aspiraba a combinar una aproximación de corto plazo que paliara las necesidades más apremiantes del pueblo haitiano, al mismo tiempo que a medio y largo plazo se colaboraba en la construcción de la institucionalidad en el país. Tal y como recoge el informe de actividad de la Secretaría Técnica inspirado en el informe Brahimi (2000), la acción de UNASUR pretende combinar las labores de *peace-keeping* con las de *institution-building*. Es decir, dar respuesta a los problemas más urgentes y contribuir al mismo tiempo a poner unas bases duraderas para el desarrollo del país (UNASUR, 2012). Sin embargo, este enfoque, que va más allá de la acción humanitaria y se interrelaciona con ámbito del desarrollo más amplio, choca con la falta de continuidad que ha tenido la labor de la Secretaría Técnica UNASUR-Haítí, de la que se desconoce mayor actividad desde 2013 y que, por lo tanto, tras encadenar varias prórrogas del mandato inicial, no ha mantenido su compromiso de largo plazo con el país caribeño al operar en el terreno poco más de tres años¹⁵⁸ (UNASUR, 2012a y 2014).

¹⁵⁸ El último registro que existe sobre la cuestión es el establecimiento de un Grupo de Trabajo *Ad Hoc*, conformado por un representante de cada País Miembro de UNASUR, así como por un representante designado por el Secretario General que debía encargarse de analizar y la elaborara la propuesta de seguimiento de la cooperación prestada por UNASUR al Gobierno de la República de Haití. Ese grupo de trabajo debía reunirse en abril de 2014 y presentar los resultados en la siguiente reunión Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR (UNASUR, 2014).

4.6.2 La cooperación suramericana permanente en gestión de riesgos de desastres: el GTGIRD

Fruto también del terremoto de Haití de 2010 y del ocurrido en Chile ese mismo año, toma forma desde el año 2013 el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (UNASUR, 2010). Este espacio permanente en la institucionalidad de UNASUR, a iniciativa del COSIPLAN, y planteado finalmente al margen del CDS aspira a ser el espacio en el cual se plasma la prioridad que concede UNASUR a la estrategia internacional de reducción de riesgos de desastres (RRD, o DRR por sus siglas en inglés). Así, este grupo de trabajo cuenta con un carácter transversal en el organismo que va más allá de la labor desempeñada por el CDS y que pretende implicar en principio a otros consejos sectoriales, como el consejo suramericano desarrollo social (CSDS) o el de infraestructuras y planeamiento (COSIPLAN).

Como órgano permanente de UNASUR, los reglamentos del organismo exigen al GT-GIRD a tener un Plan de Acción, documento que fue aprobado en el Consejo de Ministros celebrado en Montevideo en diciembre de 2015 para el periodo 2015-2019. Así, se establece como objetivo general del GTGIRD para ese periodo: “la gestión integral del riesgo de los desastres, a través de políticas, estrategias, planes y actividades en estimación, prevención, reducción de riesgo, preparación y respuesta a desastres, asistencia humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, así como la asistencia técnica e intercambio de experiencias en la materia” (UNASUR, 2015a).

Además de este objetivo general, el Plan de Acción cuenta con 11 objetivos específicos, 12 estratégicos, y 22 líneas de acción, con lo que se pretende responder al reto de elaborar una estrategia para promover la gestión integral (UNASUR, 2015a). Ahora bien, este lapso temporal de cuatro años no sólo es más amplio que los planes de acción del CDS, sino que no prioriza ni establece la secuencia más apropiada para su correcto desarrollo, limitándose a enumerar acciones deseables. A su vez, el Plan del GTGIRD tampoco cuenta con responsables ni corresponsables por país para implementar acciones concretas, por lo que, a la postre, no deja de ser un documento programático demasiado genérico que orienta la acción de UNASUR hacia algunos objetivos deseables pero con poco valor para su puesta en práctica (UNASUR, 2015c).

Algunos objetivos y líneas de acción que se plantean se empezaron a trabajar con anterioridad por parte del CDS que por el propio GTGIRD, reconociéndose en alguna entrevista los “celos” burocráticos por parte del GTGIRD al verse los avances del CDS. Se puede destacar así el intercambio de experiencias a nivel regional, la promoción de la asistencia mutua y la promoción del fortalecimiento institucional. Por parte del GTGIRD, el avance más claro que ha tenido por el momento este grupo de trabajo es la aprobación del *Manual de cooperación para asistencia mutua frente a desastres en países miembros de UNASUR* (UNASUR, 2015d).

Como se explicita en el propio manual, pese a mencionar otros documentos de referencia, el documento en el que se basa es la *Guía de Operación para Asistencia Mutua frente a Desastres de los Países Miembros de la Comunidad Andina*, por lo que se ha suramericanizado con ello una iniciativa subregional de la CAN (UNASUR,

2015d). El valor añadido que aporta este manual es que amplía los procedimientos e instrucciones que se señalan al resto de países suramericanos que no forman parte de la CAN, como por ejemplo la información necesaria para solicitar asistencia humanitaria (descripción del evento, efectos, aspectos logísticos y necesidades) o una lista de chequeo. Asimismo, clarifica la institución u órgano responsable del llamamiento internacional en el caso de cada país suramericano, así como los puntos focales para el aspecto técnico y operativo, exceptuando Guyana y Surinam que no han aportado la información requerida. También merece la pena resaltar la posibilidad de que la Presidencia Pro Tempore del organismo, en consulta con el Estado afecto y tras su declaración de Estado de Emergencia, haga un llamamiento inicial unificado para coordinar a todos los Estados Miembros de UNASUR y que la cooperación se lleve a cabo como una sola entidad (UNASUR, 2015d).

En el caso del terremoto de Ecuador que afectó en abril de 2016 la costa norte del país, o con las posteriores inundaciones que afectaron a Uruguay unos días después, UNASUR se pronunció con rapidez y expresó su disponibilidad para activar el mecanismo de cooperación basado en este manual (UNASUR-SG; 2016a). Sin embargo, pese a que la cooperación suramericana no se hizo esperar, esta se canalizó de forma bilateral y no se recurrió a UNASUR a la hora de poner en marcha una cooperación coordinada a escala regional.

Nuevamente con ocasión de la PPT venezolana, se ha dado un impulso organizativo al GTGIRD con dos cuestiones a resaltar: por un lado, el ejercicio de valoración de lo sucedido en Ecuador y del rol que cumplió UNASUR en el mismo; y por otro, priorizar cuáles son las actividades más necesarias del Plan de Acción durante el periodo que ha ocupada a la misma.

En lo que concierne al primer aspecto, la recapitulación de la actuación de UNASUR con motivo del terremoto de 2016 en Ecuador, el GTGIRD realizó una visita al terreno, manteniendo distintos encuentros en la zona de Manta para conocer cómo se había gestionado la respuesta integral a la emergencia. Tal y como se señala por este grupo de trabajo, se valora positivamente la gestión de Ecuador y “se felicitó la excelente articulación de la asistencia humanitaria internacional realizada por distintos países, organismos internacionales, no gubernamentales y del sector privado” (GTGIRD, 2016a:3)

En ese sentido, pese a la valoración acrítica de lo sucedido, se acuerda trasladar a la PPT venezolana las lecciones aprendidas tras la catástrofe de Ecuador en lo que respecta a la puesta en práctica del Manual de Cooperación y Asistencia Mutua y se baraja la posibilidad de habilitar un subgrupo que analice la pertinencia de establecer protocolos claros “sobre cómo accionar en diferentes situaciones específicas de emergencia, con qué potencialidades y recursos tangibles se cuenta en cada país de la UNASUR”(GTGIRD; 2016a). Así, se constata la necesidad de pautar con mayor claridad los pasos a seguir para la coordinación de la acción humanitaria en el ámbito suramericano.

Respecto al ejercicio de priorización de las actividades del Plan de Acción del GTGIRD, durante la PPT venezolana se ha trabajado en torno a cinco cuestiones (GTGIRD, 2016b, 2016c y 2017b):

- (i) Socializar en cada encuentro del GTGIRD las afectaciones motivadas por eventos adversos en los respectivos países suramericanos.
- (ii) Los estatutos del grupo de trabajo. La delegación uruguaya alertó que ya habían unos estatutos aprobados y publicados en el registro de UNASUR. Sin embargo estos se recuperaron y discutieron nuevamente, a la espera de que sean aprobados por el CMMRREE y publicados nuevamente.
- (iii) La declaración de cooperación entre UNASUR y la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR). Logrando con ello una mayor coordinación y asesoramiento técnico. En algunas reuniones celebradas durante la PPT ya se contó con presencia del responsable de UNISDR para América Latina, Jairo Estacio.c
- (iv) Un glosario de términos para consensuar las definiciones que se manejan al respecto, liderado por parte de Paraguay y que tome como referencia la terminología del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre Indicadores y la Terminología relacionada con la Reducción de Riesgo de Desastres (OIEWEG, por sus siglas en inglés).
- (v) Una Estrategia Suramericana para la Gestión de Riesgos de Desastres, cuya finalidad sea resaltar las acciones prioritarias del grupo.
- (vi) Una base de expertos en materia de gestión de riesgos y manejo de desastres para mejorar la cooperación y asistencia mutua.

Esta última iniciativa, por iniciativa de la Dirección competente dentro de la Secretaría General, ha evolucionado en un proyecto que aspira a dar un salto cualitativo en la coordinación y se plasmaría en una Unidad de Apoyo Técnico (UAT) para la Gestión de Riesgo de Desastres como instancia técnica permanente del GTGIRD. En la propuesta que se hace llegar desde la Secretaría General se señalan tres tareas que corresponderían a esta UAT: (i) el monitoreo, inventario de capacidades y coordinación de respuesta ante desastres en los países de UNASUR; (ii) la generación de propuestas de instrumentos normativos que colaboren en la coordinación intrarregional; y (iii) la configuración de una Escuela Suramericana de Gestión de Riesgo de Desastres (GTGIRD, 2017a).

Junto con la propuesta de UAT realizada por la Secretaría General, se informó que la misma había explorado la posibilidad de contar con financiamiento adecuado de organismos internacionales para la contratación de personal y recursos tecnológicos durante los primeros dos años. Transcurrido ese periodo, convendría adecuar su mantenimiento a través de los recursos de los propios Estados suramericano. La

reacción de los Estados a la misma ha sido de contención y prudencia, llegando incluso a hacer un llamado “a evitar la constitución de una nueva burocracia y más instrumentos normativos, así como estructuras superpuestas” (GTGIRD; 2017b:2).

Una reacción similar de contemporización por parte de los Estados se ha observado respecto a la Estrategia Suramericana para la Gestión de Riesgos de Desastres. En esta caso fundamentada en la voluntad de lograr una mayor complementariedad y evitar la duplicidad de espacios en la región. En la videoconferencia del GTGIRD celebrada el 14 de marzo, la delegación chilena planteó la siguiente consulta:

“en consideración a la realización de la V Plataforma Regional sobre Reducción de Riesgo de Desastres de las Américas realizada en Canadá, ¿Cómo se espera realizar la complementación entre el Marco de Sendai y la Estrategia Suramericana, siendo que estas se planifican ejecutar en tiempos paralelos, en razón de no promover la duplicidad de esfuerzos en distintos espacios dentro de la región?” (GTGIRD, 2017a: 2)

La respuesta brindada fue que se estaba en contacto con otros países y áreas, como el El Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN), para encontrar los mecanismos de articulación para la convergencia y transversalización, sin más precisión ni avances. Y a pesar de que se quería tener la Estrategia Suramericana aprobada durante la PPT venezolana, en la reunión celebrada en Caracas a final de marzo de 2017 no pudo lograrse.

Exceptuando la actuación de la Secretaría Técnica de UNASUR Haití, que ya ha sido analizada, el grueso del desarrollo de UNASUR en materia de acción humanitaria ha tenido un carácter estrictamente intrarregional hasta 2016. Tal y como establece el objetivo i) del Plan de Acción 2015-2019 del GTGIRD, UNASUR tiene que “contribuir de manera activa en procesos inter-gubernamentales e internacionales relacionados con la reducción del riesgo de desastres”. En el mismo documento, se mencionan hasta tres líneas de acción relacionadas con este objetivo que apuntan a la necesidad de formular una estrategia regional para la gestión del riesgo de desastres tomando como referencia el Marco de Acción de Sendai (2015-2030)¹⁵⁹, y la participación e implementación de este mismo marco en materia de gestión de riesgo de desastres por parte de los países suramericanos y la propia Unión. Igualmente, se señala la participación en eventos y procesos internacionales relacionados con la temática, aludiendo no solo al Marco de Acción de Sendai, sino también a la Cumbre Humanitaria que, con una temática más amplia, se convocó en Estambul (Turquía) en mayo de 2016.

¹⁵⁹ Celebrada el 18 de marzo del 2015, reuniendo a 187 países, la IIIª Conferencia sobre la Reducción del Riesgo de Desastres aprobó el en Sendai (Japón) el nuevo Marco el periodo 2015-2030. Como recuerda Sara Prandi (2017:194), el objetivo principal es conseguir en los próximos quince años la reducción sustancial del riesgo de desastres a través de la implementación de medidas integradas e inclusivas, económicas, estructurales, sociales, de salud, culturales, educativas, ambientales, tecnológicas, políticas e institucionales que prevengan y reduzcan la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, incrementando la preparación y fortaleciendo la resiliencia.

En relación a este último proceso, los diálogos regionales para la preparación de la Cumbre Humanitaria de Estambul en América Latina y el Caribe se han beneficiado de un espacio de diálogo ya existente en la región desde 2008: los Mecanismos Internacionales para la Asistencia Humanitaria (MIAH). En menos de una década se han celebrado siete encuentros regionales y en el último que tuvo lugar en Guatemala (2015) se debatió la posición de América Latina para la cumbre. Como se observa en el anexo, los doce países suramericanos participaron en esta consulta regional de forma individual, si bien UNASUR como tal no trabajó una posición consensuada previa a la misma, ni participó con una única voz.

A lo largo de los siete encuentros del MIAH, se ha contado con una presencia continuada de organismos subregionales latinoamericanos y caribeños, como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) para Centroamérica; el Comité Andino para la Prevención y Atención a Desastres (CAPRADE) para la subregión andina; la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socio-naturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU) para el Cono Sur, o el *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CDMA) para el Caribe. Hay constancia de que entre la II reunión del MIAH celebrada en Florianópolis en 2009 y la VI que tuvo lugar en Kingston en 2014, estos esquemas subregionales participaron en los debates. En estos mismos años en los que UNASUR ha estado trabajando en cuestiones de acción humanitaria y varios países suramericanos han participado en las reuniones, se echa en falta una mayor presencia de esta organización a la hora de cumplir con el Marco de Acción de Sendai y los propios objetivos que se ha marcado.

Teniendo en cuenta que en ocasiones han participado los propios países u organismos suramericanos de carácter subregional, como el CAPRADE o el REHU, se espera una mayor coordinación entre los mismos en la concertación de posiciones a escala regional, y una mayor proyección externa de UNASUR. El caso de la V Plataforma Regional sobre Reducción de Riesgo de Desastres de las Américas celebrada en Canadá en marzo de 2017 ha sido un caso más que lo ejemplifica, en la que sí se contó con declaraciones y presencia de CELAC o la CAN, y la declaración de siete países suramericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú)¹⁶⁰.

Por lo tanto, a pesar de una mayor apertura a través de la cooperación con UNISDR, se constata un sesgo intrarregional del propio organismo suramericano en materia de acción humanitaria que ya se ha percibido en su dimensión de defensa (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014) o en la cooperación en materia de drogas. Esta carencia debería traducirse en una mayor cooperación con actores extra-regionales a corto plazo y que, tal y como se plantean en los documentos y tratados, priorizaría primero a los países latinoamericanos (UNASUR, 2015b).

En todo caso, la falta de proyección externa de UNASUR se ha acompañado a su vez de un escaso reconocimiento por parte de actores extra-regionales. Como se

¹⁶⁰ Para más información sobre el foro y las declaraciones de Estados y organismos, véase: <http://eird.org/pr17/formulario-declaraciones-oficiales.html>

ha constatado en el caso de la Unión Europea con la firma en 2014 de Acuerdos Marco de Asociación para la gestión de crisis con Colombia y Chile, tanto la UE como los países de UNASUR debieran preguntarse si una lógica de bilateralización de la cooperación en materia de gestión de crisis responde a las nuevas configuraciones regionales en América Latina y contribuyen a fortalecerlas. Así, cabe plantearse si con iniciativas de este tipo se promueven —en vez de debilitar o en el peor de los casos, entorpecer— la construcción de espacios de gobernanza regional que ambas parten dicen apoyar, máxime en el caso de la UE, dado su compromiso expreso con el fomento del regionalismo y el multilateralismo. Los FPA bilaterales comportan aportes muy reducidos en términos operacionales y de recursos, y sin embargo, pueden suponer riesgos significativos para una dinámica de regionalización, y en particular para la confianza mutua que ha ido generando entre sus miembros. Es de esperar pues que iniciativas de este tipo se resitúen en mayor medida en el marco regional e interregional las agendas de gestión de crisis y de acción humanitaria. (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2015)

En esa línea, pese a su grado de institucionalización y sus resultados tangibles en ámbitos de interés común —en particular, en materia de gestión de crisis, seguridad y defensa, o humanitarismo—, UNASUR aún no cuenta con un canal de comunicación formalizado ni un diálogo político institucionalizado con la UE de carácter birregional, por lo que un paso que cabría esperar es su reconocimiento como interlocutor, de la misma forma que la CELAC u otros organismos subregionales como la CAN o MERCOSUR, con la que la UE ya tiene un diálogo político formalizado.

4.6.3. Conclusiones preliminares

La gestión de crisis en caso de catástrofes naturales, o la gestión de riesgos de desastres en general, no ha llegado a registrar ninguna lógica de securitización como tal, lo que muestra a su vez el sesgo intrarregional de UNASUR. El caso de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití no puede ni siquiera contemplarse como una experiencia suramericana, ya que tras el análisis se observa que el único país que contribuyó a ella fue Argentina. Las aportaciones financieras de UNASUR sólo se respondieron a través de este país que llegó al 16,78% de lo comprometido por los doce en su conjunto, y que significa un 1% de lo que contribuyeron por vía bilateral Brasil y Venezuela. No hubo, pues, falta de fondos por parte de los países suramericanos para destinar a la Secretaría Técnica UNASUR-Haití, sino que hubo preferencias políticas por optar por unos marcos distintos, en general bilaterales. Esto es una muestra, entre otras, de las diferencias entre la doxa y la praxis que se observan en esta única experiencia extrarregional. La falta de coordinación que hubo por parte de los países suramericanos a través de UNASUR, a pesar de lo declarado tras la catástrofe, es otra. Y el mantenimiento del apoyo a largo plazo a Haití supone una tercera incongruencia, que se materializó cuando la Secretaría Técnica UNASUR-Haití terminó de operar en el país caribeño en 2013, tres años después de la catástrofe.

También como consecuencia del terremoto de Haití en 2010, y de otro similar en Chile ese mismo año, se plantea desde 2013 un espacio intrarregional permanente para

gestionar los riesgos de desastres naturales de forma integral: el GTGIRD. Más allá de los encuentros celebrados para intercambiar experiencias, el principal insumo de este espacio ha sido el *Manual de cooperación para asistencia mutua frente a desastres en países miembros de UNASUR*, que en este caso suramericaniza la *Guía de Operación para Asistencia Mutua frente a Desastres de los Países Miembros de la Comunidad Andina*. Se amplían así los procedimientos e instrucciones previstos para los países andinos al resto de países suramericanos, salvo Guyana y Surinam que, no han aportado la información requerida por el mecanismo.

Con motivo del terremoto que afectó a Ecuador en abril de 2016, y tras las inundaciones que afectaron poco después a Uruguay, desde la Secretaría General de UNASUR se manifestó la disposición a actuar de acuerdo con el mecanismo, si bien la asistencia se canalizó por vía bilateral y no se llegó a recurrir a este instrumento. El relato en adelante es que se pueda dar una mayor coordinación en las acciones que se emprendan por parte de los países suramericanos.

Como en otros ámbitos, por otro lado, figura en el plan de Acción 2015-2019 del GTGIRD contribuir a los procesos intergubernamentales e internacionales relacionados con la reducción de riesgo de desastres. Sin embargo, se han desperdiciado distintos espacios de diálogo intergubernamental sobre la materia, como el Marco de Acción de Sendai, los MIAH, y más recientemente, la Cumbre Humanitaria de Estambul (2016); en los que UNASUR, a pesar de habérselo propuesto en un primer momento, no adoptó una posición consensuada previa ni participó en esos foros con una única voz, a diferencia de otros espacios subregionales como el CAPRADE o el REHU. La falta de proyección externa de UNASUR en este ámbito se ha acompañado, de nuevo, de un escaso reconocimiento por parte de actores extra-regionales, como la Unión Europea o la OEA.

4.7. La gestión de crisis políticas en UNASUR: ¿A quién se protege?

Con unos antecedentes históricos salpicados en la región por golpes de Estado, quiebres democráticos, e inestabilidad de los mandatos presidenciales, la breve historia de UNASUR está marcada desde sus inicios y en su propia evolución por las distintas crisis políticas que ha registrado la región durante estos años. Como se ha visto, en materia de gestión de crisis en Suramérica, UNASUR tuvo una actuación precoz durante los eventos que tuvieron lugar en Bolivia en septiembre de 2008, con un riesgo de secesión —o de “balcanización”— en un país de la región (Sanahuja, 2010). En general, más allá de algunas críticas de la oposición boliviana en ese momento, se percibió como UNASUR tuvo una actuación no sólo eficaz, sino que ayudó a legitimar su existencia y dejó patente la voluntad política que había puesta en el organismo suramericano como espacio para resolver las disputas sin la intervención de Estados Unidos (Comini, 2009; Caballero, 2012).

En los ocho años que se someten a análisis, se observa como hay un comienzo prometedor e intenso durante el periodo 2008-2010, y como en los últimos años se observa un cierto parálisis tanto en el número de citas para abordar cuestiones de este tipo, como en los propios logros alcanzados (Tussie, 2016). Así en ese primer periodo, además de esta actuación en Bolivia, UNASUR intervino en otro conflicto diplomático de carácter bilateral entre Colombia-Venezuela (2010) y durante la asonada policial que tuvo lugar en Ecuador contra el presidente Correa ese mismo año. Después de lo sucedido en el país andino y como una de sus respuestas consensuadas por los presidentes suramericanos durante el encuentro extraordinario que se convocó, se impulsó la adopción de una cláusula democrática a través del “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”. Esta cláusula se aprobaría dos meses después, el 26 de noviembre de 2010, durante la IV Cumbre de UNASUR en Georgetown (Guyana). Paradójicamente, como se verá a continuación, desde su aprobación se ha observado una pérdida de fuerza de la “diplomacia presidencial” de la que, como se verá, depende en última instancia la capacidad de resolución de crisis en UNASUR (Mace *et al.*, 2015). Así, los resultados posteriores del organismo suramericano han sido mucho más discutibles, tanto por las acciones con el *impeachment* al presidente paraguayo Fernando Lugo (2012) como por la crisis entre gobierno y oposición que desde 2013 tiene lugar en Venezuela, o las omisiones durante el *impeachment* a la presidenta Rousseff (2016).

Como puede observarse en la tabla 24, la casuística sobre el qué se actúa en cada caso es heterogénea y, sin poder ahondar en las aristas internas de cada una de estas situaciones, UNASUR ha intervenido por motivaciones diversas que, en conjunto, implicaban inestabilidad en los países suramericanos, y en especial para sus gobiernos: intento de golpe civil, ruptura del orden institucional y riesgo de comprometer la integridad territorial (Bolivia), conflictos diplomáticos entre miembros (Colombia-Venezuela), motín policial (Ecuador), vulneración del derecho a la defensa de un mandatario (Paraguay) y tensión creciente entre oposición y Gobierno en Venezuela, con distintos episodios de violencia.

Tabla nº 24: Resumen de las crisis en las que ha participado UNASUR

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Motivación</i>	<i>Medidas</i>
Bolivia	2008	Intento de golpe civil, ruptura del orden institucional y riesgo de comprometer la integridad territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Condena a lo sucedido y apoyo al gobierno - Comisión de apoyo a investigación (<i>ex post</i>)
Colombia-Venezuela	2010	Tensión diplomática creciente por instalación de efectivos estadounidenses en bases colombianas	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso de abstenerse a amenaza o uso de la fuerza contra otro Estado de UNASUR - Impulsar MCM - Reafirmar el compromiso de lucha contra el terrorismo y delincuencia organizada. -Acelerar CSPMD
Ecuador	2010	Asonada policía calificada de “Golpe de Estado y secuestro posterior” I	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo al Gobierno y petición de responsabilidades - Amenaza de medidas concretas en caso de un nuevo quiebre al orden constitucional - Adopción de una cláusula democrática
Paraguay	2012	Destitución inconstitucional de un presidente (ejecución sumaria de <i>impeachment</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Expulsión temporal del organismo - Creación de un grupo <i>ad hoc</i> de alto nivel
Venezuela	2014*	Tensión creciente entre Gobierno y oposición	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento electoral - Respaldo al proceso de diálogo - Creación de una “comisión de cancilleres” - Creación de un “grupo de amigos” - Buenos oficios y mediación

Elaboración propia a partir de UNASUR (2008b; 2009a; 2010b; 2012d; 2014b)

El artículo 1 del Protocolo adicional, por su parte, establece formalmente las tres siguientes causas: (i) ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, (ii) violación del orden constitucional, (iii) cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos (UNASUR; 2010c). Si la tercera de las causas que puede motivar la activación de la cláusula democrática amplía el ámbito de acción de forma notable, se constata además una ausencia de concreción en el propio protocolo sobre qué se entiende por democracia, lo que termina por generar una ambigüedad e incertidumbre sobre las situaciones que pueden motivar la ejecución de la cláusula. Esa falta de concreción, como plantean Carlos Closa y Stéfano Palestini (2016), termina por depender del criterio del órgano competente, que en este caso se supedita a la lógica intergubernamental que rige en la organización.

Para el ámbito de la gestión de crisis no se han habilitado organismos permanentes específicos y la actuación por parte del organismo suramericano depende, como en los consejos sectoriales, del consenso de los doce Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, o en su defecto de sus cancilleres (UNASUR, 2010c). En algunas de las actuaciones de UNASUR (Bolivia, Paraguay y Venezuela) se han aprobado grupos de trabajo *ad hoc*, y en el caso del conflicto entre Colombia y Venezuela, incluso tuvo efectos en la propia institucionalidad de UNASUR: con la aprobación de mecanismos de confianza mutua y del CSPMD.

Lo que es la cláusula democrática como tal —el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia— puede afirmarse que “suramericaniza” otro mecanismo anterior: el Protocolo de Montevideo (también conocido como Ushuaia II) de MERCOSUR, dado que, como se apunta por algunos especialistas, ambos textos presentan extraordinarias semejanzas (Closa *et al.*; 2016). En el artículo 4 se contemplan instrumentos político-diplomáticos y económico-comerciales para sancionar a un país, en caso de no respetar los parámetros democráticos que establece la cláusula del organismo, como la suspensión de la membresía en UNASUR y la promoción en otras organizaciones regionales e internacionales, el cierre parcial o total de las fronteras, incluyendo una limitación o suspensión del comercio, tráfico aéreo, etc. Ahora bien, la precisión de los propios instrumentos a emplear por parte de los Estados queda diluida, y por lo tanto abierta a otras opciones, en un último punto que apunta a “sanciones políticas y diplomáticas adicionales” (UNASUR, 2010c). El abanico de medidas a adoptar por parte de los Estados no queda correctamente acotado en el protocolo y, dentro de una lógica de securitización que habilita a tomar medios excepcionales para acabar con el problema/amenaza, se pueden plantear las medidas oportunas para dar respuesta a los supuestos planteados.

A diferencia de lo que estipula la OEA en su Carta Democrática Interamericana, ni el Secretario General ni un “tercer Estado” pueden convocar una reunión (OEA, 2001). Lo que se recoge en la cláusula democrática de UNASUR es que el propio Estado afectado, o por petición de otro Estado Miembro, sí se pueda activar la cláusula democrática y convocar una sesión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 2, UNASUR, 2010c), asumiendo que no haya ningún veto por parte de ningún país, incluido el propio miembro afectado. Se mantiene así un

marcado sesgo intergubernamental y estatocéntrico, en el que no cabe ninguna invocación por parte de actores no estatales, como organizaciones de la sociedad civil afectadas por vulneraciones a los principios democráticos¹⁶¹.

Un trabajo dedicado a la gestión de crisis en UNASUR (Coelho y Luciano, 2016) destaca que los Secretarios Generales que anteriormente han sido presidentes —el caso de Néstor Kirchner o Ernesto Samper—, han tenido un perfil más alto durante las actuaciones de UNASUR, que en los casos en los que habían tenido rango ministerial, como son María Emma Mejía y Alí Rodríguez. Respecto a las PPT (anexo 4.1), desde el protagonismo que tuvo la presidencia chilena durante la crisis boliviana, éstas han ido ocupando un lugar cada vez menos destacado conforme se ha ido institucionalizando el propio organismo, y coincidiendo además que dos de las crisis tuvieron lugar en el mismo país que ostentaba esta función: Ecuador y Paraguay. Como señala un estudio sobre Mecanismos de Protección de la Democracia (MPD) en América Latina, UNASUR ha destacado en estos años por su “actividad” y “discrecionalidad” (Closa *et al.*; 2016). Se habla de “actividad” ya que, comparado con la CAN o MERCOSUR, dos organismos subregionales que operan en el espacio suramericano, UNASUR ha demostrado desde sus primeros pasos una mayor preocupación en la labor de gestionar crisis internas o bilaterales en la región. En el caso del organismo subregional andino, la CAN, no ha puesto en práctica en ningún momento la cláusula democrática que aprobó en 1998 —limitándose exclusivamente a declaraciones y medidas de apoyo *ex post*—, y en el caso de MERCOSUR que también puso en marcha una cláusula similar ese mismo año, sólo ha intervenido en las crisis que ha registrado desde entonces Paraguay.

En lo que respecta a la discrecionalidad, en línea con otros organismos regionales latinoamericanos y europeos, UNASUR ha actuado en varias ocasiones fuera del marco normativo que ha establecido para sí, aunque hay que precisar que, en puridad, la cláusula democrática solo entra en vigor a partir de marzo de 2014¹⁶² (Closa *et al.*; 2016). Ahora bien, en ningún momento ello ha supuesto un obstáculo para que el propio organismo tomara medidas en los casos en los que se ha considerado oportuno actuar, y con una lógica de excepcionalidad propia de una securitización, se ha puesto en práctica una actuación urgente y asertiva. Sí puede destacarse que la actuación del organismo suramericano ha ido perdiendo efectividad en las crisis que ha ido gestionando con posterioridad a la boliviana, y que tras lo sucedido en Brasil, cabe interrogarse sobre su falta de capacidad para actuar en cualquier circunstancia que se ajuste a lo establecido en el protocolo y con independencia del país afectado.

El trato diferenciado entre las decisiones adoptadas por parte de UNASUR durante los polémicos procesos de *impeachment* a Fernando Lugo (Paraguay) en

¹⁶¹ Como se recoge en una sorprendente respuesta de uno de los entrevistados preguntado al respecto del rol de la sociedad civil en UNASUR: “No se contempla activación [de la cláusula democrática] por parte de la sociedad civil, sobre todo si va más allá del golpe de Estado [...] sólo los gobiernos pueden ser víctimas de violaciones a principios democráticos”.

¹⁶² Se tiene constancia de la ratificación del protocolo por parte de 10 países suramericanos: Colombia, Chile, Guyana, Perú, Argentina, Venezuela, Surinam, Ecuador, Bolivia y Uruguay. Hasta agosto de 2017, los dos que no habrían firmado son Brasil y Paraguay (Closa y Palestini, 2015).

2012, y Dilma Rousseff (Brasil) en 2016 —a pesar de las diferencias entre uno y otro¹⁶³—, son elocuentes a la hora de visibilizar una pérdida de fuerza por parte del organismo suramericano en lo que respecta a su actuación ante quebrantamientos del orden constitucional y democrático, su propia efectividad, así como las asimetrías en las actuaciones en función del peso del propio país. Como apunta Palestini, “las instituciones políticas adquieren con el tiempo y la práctica funciones muy diferentes a las que sus creadores tenían en mente cuando fueron diseñadas”. Tanto en el caso de Lugo en Paraguay como de Rousseff en Brasil, se recurre por parte de la oposición a un instrumento de carácter extraordinario —el *impeachment*— cuyo uso, cuando se concibió, “se debía restringir a aquellos casos en que hubiese fundamentos jurídicos y evidencia de crímenes de responsabilidad cometidos por parte del jefe de gobierno” y que tras los casos registrados en la región se está empleando como equivalente al voto de censura existente en regímenes parlamentarios. Del mismo modo, la cláusula democrática de UNASUR (y MERCOSUR) ha terminado por ser empleada, ya no para salvaguardarse de golpes de Estado, sino por parte de los propios gobiernos para (auto)protegerse de la respectiva oposición, cuando ésta es mayoritaria en el órgano legislativo (Palestini, 2016)

En el caso paraguayo, la actuación de UNASUR se justificó, tal y como establece la decisión adoptada por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, por el “procedimiento sumarísimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de las mínimas garantías para su adecuada defensa” (UNASUR, 2012d). Fruto de ello, se consensó suspender a Paraguay como miembro del organismo y promover una decisión similar en el resto de organismos regionales, conformar un grupo *ad hoc* de alto nivel para ello, y designar la PPT a Perú a partir de ese momento (UNASUR, 2012d). El Grupo de Alto Nivel que se puso en marcha, con la PPT de Perú en las labores de coordinación, trabajó con el cometido de intercambiar la información acerca de la situación en Paraguay y mantener los lazos de comunicación con otros organismos. Ello, sin perder de vista la autonomía que corresponde a UNASUR como organización de naturaleza “eminentemente política”, y que su labor debía “tener un impacto y alcance mayor que el que pudieran tener otros bloques extra-regionales u otras instancias regionales” (UNASUR, 2012e).

Durante las reuniones que mantuvo el grupo de Alto Nivel se consensó que la readmisión de Paraguay dependería de la celebración de un proceso electoral limpio, y para ello se habilitó una misión de seguimiento electoral encabezada por el argentino Carlos “Chacho” Álvarez, que se desplazó al país para monitorear los comicios. El 21 de abril de 2013 se celebraron las elecciones con la victoria del partido Colorado, liderado por Horacio Cartes. Comprobado *in situ* que el proceso electoral transcurrió con normalidad, en la séptima reunión el grupo de Alto Nivel se reafirmó la “normalización del orden democrático” y se sugería al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que se reunían las condiciones para la readmisión del país en

¹⁶³ En el caso de Paraguay, el proceso de *impeachment* se produjo sin derecho a la defensa por parte del presidente Lugo, y sin apenas margen de maniobra para éste. En el caso de Rousseff tampoco ha habido condena legal en firme en el periodo que ha durado el *impeachment*, si bien se han agotado los seis meses de margen que establece la constitución brasileña.

UNASUR (UNASUR, 2013d). Esta se materializó finalmente en la Cumbre de Paramaribo, que tuvo lugar el 30 de agosto de 2013¹⁶⁴.

Por otro lado, desde finales de 2015 y principios de 2016 se ha recurrido por parte de la oposición en Brasil a la figura del proceso de censura (*impeachment*) para tratar de desbancar a la presidenta del país, Dilma Rousseff. Estos intentos se concretaron finalmente el 31 de agosto, dejando la presidencia en manos de Michel Temer. Con ello la oposición recurrió al uso de una figura jurídica que se contempla en la Constitución brasileña¹⁶⁵, pero sin una justificación legal adecuada para ello, y sin la legitimidad necesaria. Ello ha dejado patente las asimetrías en la aplicación de la cláusula democrática en UNASUR y marca un cambio de rumbo en la diplomacia presidencial suramericana. Formalmente el segundo intento de *impeachment* a Rousseff se inició el 17 de abril y en un primer momento UNASUR, a través de su Secretario General, se mostró activo con una serie de pronunciamientos en defensa de Rousseff.

El 31 de agosto de 2016 se consumó el proceso de censura iniciado cinco meses atrás, el 17 de abril, con la votación en el Senado brasileño. Se destituía así definitivamente a Dilma Rousseff de la Presidencia del Brasil, cediendo el testigo al hasta entonces presidente interino Michel Temer, uno de los opositores a Rousseff. Tras la rearticulación de una serie de alianzas en el Congreso brasileño, la oposición —salpicada por múltiples casos de corrupción— hizo uso de una figura jurídica existente en el ordenamiento del país sobre la base de presuntas irregularidades fiscales (las “*pedaladas*”¹⁶⁶) con el único objetivo —político, no judicial— de desbancar a un rival político. Esas prácticas no sólo han sido empleadas por otros gobiernos previamente, sino que no han sido probadas en el periodo de seis meses que ha durado el proceso de *impeachment* a Rousseff. Por ello, puede pues interpretarse que la oposición en el Congreso brasileño prevaricó y retorció los instrumentos jurídicos a su alcance bajo pretextos políticos que obedecían, únicamente, a una nueva correlación de fuerzas parlamentarias¹⁶⁷, y no a los

¹⁶⁴ Es interesante resaltar como la readmisión a UNASUR se produjo de inmediato. Sin embargo, en el caso de Mercosur, Paraguay demoró su incorporación como protesta por la adhesión de Venezuela al proceso de integración mientras este país estaba suspendido. Huelga señalar que el parlamento paraguayo fue el principal obstáculo a la adhesión de Venezuela a este organismo subregional, y se aprovechó la expulsión temporal del país por el resto de países para desbloquear la adhesión. Algunos de los principales actores en ese momento, como el exmandatario uruguayo Pepe Mujica, han reconocido que la adhesión de Venezuela fue un compromiso de Cristina Kirchner y Dilma Rousseff a Chávez poco antes de su muerte (Danza, A. y E. Tulbovitz; 2015)

¹⁶⁵ Este recurso fue empleado en 1992 para la destitución del expresidente Fernando Collor de Melo.

¹⁶⁶ Por el pago con retraso de unas cuotas que ascendían a 3 500 millones de reales por un plan de ayuda a los agricultores familiares (Plan Safra).

¹⁶⁷ A diferencia de los sistemas parlamentarios —en las cuales se contempla la figura de la moción de censura para inhabilitar a un presidente del Gobierno—, en los sistemas presidencialistas, como los suramericanos, y en este caso el brasileño, el Jefe de Gobierno y Jefe de Estado coinciden, por lo que hace falta para su destitución la observancia no sólo de requisitos políticos (como por ejemplo, la pérdida del apoyo de la mayoría parlamentaria) sino también el cumplimiento estricto de los requisitos jurídicos, esto es, que exista prueba fehaciente de crimen de responsabilidad de la persona que ostenta el cargo de la Presidencia de la República.

resultados de las elecciones democráticas que en 2014 designaron como vencedora a Dilma Rousseff.

UNASUR, a través de su Secretario General, Ernesto Samper, ha mostrado su disconformidad con los hechos registrados en Brasil. Al inicio del *impeachment*, en abril, Samper se sumó a la oleada de declaraciones en contra del proceso y afirmó en un comunicado que “La elección democrática y mayoritaria de Dilma Rousseff como Presidenta Constitucional, no puede ser derogada en un juicio político por una mayoría parlamentaria a menos que exista una prueba que la vincule de manera directa y dolosa con la Comisión de un delito común, hecho que hasta el momento no ha sucedido” (UNASUR-SG, 2016b). En ese mismo comunicado, además, Samper señala como ese suceso puede afectar a la “democracia regional y la seguridad jurídica hemisférica”. Por ello, esa amenaza a la democracia en Suramérica y su seguridad jurídica no ha sido secundada con unanimidad por los mandatarios de la región una vez se ha confirmado la destitución de Rousseff. Se observa así como el movimiento de securitización del Secretario General no ha sido secundado unánimemente por el resto de países, y no se produjo la convocatoria extraordinaria de una reunión de Cancilleres (UNASUR-SG, 2016c). Se observa así el agotamiento de la diplomacia presidencial en la que se basan las capacidades de gestión de crisis de UNASUR. Ello es resultado, nuevamente, de un cúmulo de factores entre los cuales se puede mencionar la pérdida de liderazgos regionales carismáticos tras la marcha de Lula en Brasil y el fallecimiento de Chávez, los efectos del fin del “boom de las *commodities*” en la región, así como los efectos del “cambio de ciclo” en la región, tras la victoria de la oposición en las elecciones al congreso en Venezuela, de Mauricio Macri en Argentina y Pedro Pablo Kuczynski en Perú. Respecto a este último punto, el bloqueo de UNASUR, sin Secretario General ni cumbres presidenciales desde hace dos años, es ya un síntoma de la nueva etapa en el organismo suramericano.

Ahora bien, no puede perderse de vista que la adopción de la cláusula democrática como instrumento de gestión de crisis en el marco de UNASUR no sólo aspira a “suramericanizar” algo que ya existía en el ámbito subregional andino y del MERCOSUR. Éste responde en buena medida a la pretensión ganar autonomía y desplazar, sin fricciones, a la OEA como el organismo de gestión de crisis en la región, y evitar con ello injerencias extrarregionales durante las crisis que puedan tener lugar en el espacio suramericano. En ese sentido la crisis que se prolonga en Venezuela desde 2013 y que todavía en 2016 sigue abierta (anexo 4.3), ha pasado por diferentes etapas que, al margen de sus resultados en términos democráticos, muestran cómo ha cristalizado en poco tiempo esta voluntad de dejar a Suramérica gestionar sus situaciones de inestabilidad a través de sus propios espacios de gobernanza.

La voluntad del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, de activar los procedimientos establecidos a través del sistema interamericano en mayo de 2016 sería una prueba de ello (OEA, 2016a): los propios países frenaron la puesta en marcha del procedimiento en el Consejo Permanente y respaldaron la mediación que realizan los exmandatarios iberoamericanos en el marco de UNASUR —de España, José Luis Rodríguez Zapatero; de República Dominicana, Leonel Fernández; y de Panamá, Martín Torrijos—, como el cauce legítimo para ello (OEA, 2016b).

La pretensión por parte de Almagro de que, no obstante, el caso venezolano se abordara en el organismo interamericano no decayó e incluso en 2017 hubo una nueva cumbre en la que la parecía firme la condena al Gobierno de Maduro. Sin embargo, la diplomacia venezolana y el desinterés a última hora de la Administración Trump¹⁶⁸ frenaron el nuevo intento realizado en el marco de la OEA.

Mientras, la mediación auspiciada a través de UNASUR ha ido estancándose en paralelo al deterioro de las relaciones entre el Gobierno y la oposición. Si bien se lograron avances puntuales respecto a los presos políticos, como la liberación de Gabriel San Miguel o el arresto domiciliario de Leopoldo López, la sensación es que el rol del organismo suramericano ha sido interpretado como progubernamental por parte de la oposición, lo que ha deslegitimado ese propio espacio para la labor de mediación durante los primeros meses de 2017.

Sin avances sustanciales desde el organismo interamericano y con algunos modestos por parte de UNASUR, MERCOSUR ha activado su cláusula democrática con Venezuela el 5 de agosto de 2017 por “ruptura del orden democrático”, dado que, como señala la decisión publicada, las consultas con el Gobierno venezolano han resultado infructuosas, y que no se han registrado medidas oportunas y eficaces por parte de este último (MERCOSUR, 2017). Desde la Cumbre de Mendoza celebrada en julio, los Gobiernos de Macri y Temer en Argentina y Brasil, respectivamente, perseguían la expulsión indefinida de Venezuela, y esta no se logró hasta que Uruguay levantó el veto que tenía al respecto.

Teniendo en cuenta la similitudes apuntadas entre el Tratado de Ushuaia II que regula la protección de la democracia en MERCOSUR y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, se pone en evidencia, una vez más, la imprecisión del término democracia en esta serie de instrumentos y el margen de maniobra que deja a los Gobiernos. De lo contrario, no podría darse la paradoja que con un texto similar, en un organismo se produzca la expulsión del mismo y en otro no. El hecho de que en caso de UNASUR, existan países como Bolivia o Ecuador que no vayan a apoyar la expulsión de Venezuela por alianzas políticas o afinidades ideológicas, explican que esto no se haya contemplado en ese organismo, y sí en el caso del otro de carácter subregional en el cual los dos principales países han registrado virajes gubernamentales. .

A este respecto se añadiría un elemento más a explorar respecto a los desplazamientos geopolíticos en la región. Si se ha planteado la posibilidad de que UNASUR operara como un elemento que desplazara progresivamente a la OEA de la región, para evitar injerencias de Estados Unidos en la región; cabría preguntar en qué medida el MERCOSUR del nuevo ciclo regional, podría operar con la misma lógica respecto a UNASUR, en aras de bloquear y desplazar un organismo que algunos

¹⁶⁸ La Administración Trump que había anunciado la presencia del Secretario de Estado, Rex Tillerson, finalmente mandó al Vicesecretario de Estado, John Sullivan, lo que fue percibido por varios países latinoamericanos como desinterés hacia la región, y una prueba más de la importancia del consenso en los organismos intergubernamentales: Para más información, véase: https://elpais.com/internacional/2017/06/24/mexico/1498315118_075145.html [Accesado el 8 de agosto de 2017]

actores perciben como un insumo del ciclo regional previo y adscrito ideológicamente a gobiernos suramericanos de izquierdas.

Asumiendo las limitaciones que se derivan del escaso margen para poder hacer una valoración con más profundidad por la cercanía —o incluso continuidad de algunas de estas crisis, como la que afecta a Venezuela—, sí se constata una tendencia defensiva en la actuación de UNASUR para llevar a cabo las labores de gestión de crisis. Algún trabajo ha apuntado que todas las actuaciones han contado con el visto bueno del Gobierno en ejercicio, y como en general se ha percibido un mayor énfasis en preservar la estabilidad y el mantenimiento del Gobierno en cuestión, que en garantizar las libertades políticas o el ejercicio de oposición (Closa y Palestini, 2015; Coelho y Luciano, 2016).

Asimismo se señala un sesgo estructural fruto de dos factores: por un lado, la tensión existente en que el gobierno es al mismo tiempo el que hace la regla (*rule-maker*) y el ejecutor de la misma, lo que termina por fortalecer la estabilidad de los regímenes, más que la propia democracia *per se* (Closa y Palestini, 2015). Por ello, se ha recurrido por parte de algún académico a metáforas como la de la “Santa Alianza”, o “Presidentes Sin Fronteras”, para calificar el tipo de gestión de (auto)defensa de los propios gobiernos ante las crisis, a la que sirve la diplomacia presidencial en el marco de UNASUR en estos años (Tussie, 2016).

De este modo, el balance de conjunto en materia de gestión de crisis por parte de UNASUR es ambivalente ya que, si bien durante la “época dorada” (2008-2010), las actuaciones fueron relativamente numerosas, discrecionales y eficaces (Bolivia, Colombia-Venezuela, Ecuador); desde entonces y con el instrumento formal dispuesto —la cláusula democrática— las actuaciones tienen más claroscuros. Más allá de la discrecionalidad que se puede observar —un rasgo propio de este tipo de mecanismos en esta región y más factible en una lógica de securitización— algunas sombras se han empezado a vislumbrar, como los sesgos para fortalecer posiciones gubernamentales (Venezuela), las asimetrías en el tratamiento entre países (Paraguay vs. Brasil), e imprecisiones en lo que se entiende por democracia, cuándo se activan las cláusulas y qué medios se emplean. Hubo un movimiento de securitización respecto al *impeachment* a Dilma por parte del Secretario General, Ernesto Samper, que no fue secundado por los mandatarios suramericanos. Con ello se observaron las limitaciones del Secretario General, a pesar del ímpetu mostrado, ante la lógica intergubernamental que impera en UNASUR.

4.7.1. Conclusiones preliminares

En el caso de la gestión de crisis políticas, presente desde el propio germen de UNASUR, se observa como los Gobiernos suramericanos han securitizado la cuestión, tomando medidas colectivas para impedir la habitual inestabilidad que caracterizaba a la región.

Con una actuación precoz que no sólo fue eficaz, sino que también legitimó el propio proyecto suramericano, UNASUR mostró la voluntad política que existía detrás de este proyecto en sus actuaciones con motivo de la crisis interna en Bolivia, el conflicto diplomático entre Colombia y Venezuela, o la asonada policial en Ecuador.

Aunque no existen organismos permanentes para esta problemática, tras esta última crisis acaecida en Ecuador, se puso en marcha por parte de los mandatarios suramericanos un mecanismo formal, la cláusula democrática, a través del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo. Como se ha indicado, ésta “suramericaniza” el anterior Protocolo de Montevideo de MERCOSUR. Se ha criticado el carácter ambiguo de este instrumento, por no acotar el abanico de medidas a adoptar o definir con mayor claridad qué se entiende por democracia, con lo que esas cuestiones terminan dejándose al juicio del órgano competente, en este caso el CJJEG conformado por los distintos presidentes suramericanos. De ahí se explica el sesgo estatocéntrico e intergubernamental en este tipo de actuaciones, que en ningún caso contempla, a diferencia de la OEA, la invocación por parte de actores no estatales.

Mientras las PPT han ido perdiendo capacidad de liderazgo en este tipo de situaciones, la labor de los Secretarios Generales ha sido algo más asertiva cuando existía el ascendiente y la experiencia como mandatarios. A pesar de ello, su margen de maniobra ha sido reducido, como se ha observado en el caso del *impeachment* a la presidenta brasileña Dilma Rousseff, que fue objeto de un movimiento de securitización sin éxito por parte de Ernersto Samper.

En general, la actuación en gestión de crisis ha perdido efectividad en los últimos años, y los casos de *impeachment* a Lugo en Paraguay, de Dilma en Brasil, o la crisis en Venezuela, no sólo muestran las carencias para actuar en cualquier circunstancia que se contempla en el Protocolo, sino también las asimetrías y diferencias de trato existentes entre países a la hora de ser objeto de una actuación por parte de sus vecinos.

En todo caso, al margen de los resultados en términos democráticos, la gestión de crisis en la región sí ha dejado patente una la voluntad de dotar a Suramérica con la capacidad de gestionar sus propias situaciones de inestabilidad a través de los órganos que se ha dado, en detrimento de las instituciones interamericanas que han operado en el pasado, concretamente la OEA. Se observa así, nuevamente, una tendencia defensiva que se ha centrado en preservar la estabilidad y el mantenimiento de gobiernos, tal y como se reflejado en la crisis venezolana que en 2017 seguía abierta.

Sin embargo, en esta misma crisis que afecta a Venezuela se puede estar comprobando como, fruto de los cambios gubernamentales que han afectado a la

región desde 2015 y la heterogeneidad regional, pueda producirse asimismo un desplazamiento por parte de Mercosur hacia UNASUR. Poniendo en evidencia la discrecionalidad del instrumento en función de los Gobiernos, con unas cláusulas similares, el organismo subregional ha ganado protagonismo respecto a UNASUR al haber activado su cláusula democrática con Venezuela y expulsando a este país indefinidamente del organismo. Esta doble vara de medir ante una misma situación con un instrumento similar, obliga a replantearse la eficacia de estos instrumentos, la finalidad que cumplen y la necesidad de introducir mejoras en su funcionamiento.

Tabla nº 25: La securitización de la gestión de crisis en UNASUR

SECURITIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE CRISIS		
¿Quién/es?	Estados suramericanos	
¿Sobre qué?	Ruptura o amenaza de ruptura al orden democrático y constitucional	
¿Para quién?	Gobiernos suramericanos	
¿Por qué?	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar que se repitan golpes de Estado y la inestabilidad gubernamental en la región - Ganar autonomía y desplazar a la OEA - Fortalecer posición interna de Gobiernos 	
¿Con qué resultados?	[2008-2010] Asertividad, eficacia y discrecionalidad	[Desde 2010] Menor presencia, agotamiento y asimetrías (Paraguay vs. Brasil)
¿Cómo?	Medidas <i>ad hoc</i>	Cláusula democrática (sanciones diplomáticas y/o económicas). Uso discrecional y con dobles raseros

Elaboración propia

4.8. El conflicto armado colombiano y los acuerdos de La Habana desde UNASUR: un apoyo a la desecuritización de la fractura interna

Tal y como se ha apuntado en el apartado histórico, Suramérica es una región con una conflictividad interestatal baja en términos relativos al resto de regiones en el mundo, y con una tradición ya asentada de resolución de conflictos a través de vía diplomáticas acordes con el derecho internacional¹⁶⁹. En el periodo que se somete a estudio en este trabajo, como se observa en el anexo 4.4., el único conflicto armado que se ha identificado en la región es el que afecta a Colombia desde 1964, entre guerrillas como las FARC-EP y el ELN, grupos paramilitares, y el aparato gubernamental como partes implicadas en la contienda (Escola Cultura de Pau; 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 2016). Aunque hubo un polémico acuerdo para la desmovilización de los combatientes del principal grupo paramilitar en 2006, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las acciones de esos grupos no han cesado, como tampoco las de los grupos guerrilleros.

Respecto a estos últimos grupos, desde la creación de UNASUR se ha desarrollado principalmente un proceso de paz entre el Gobierno y el principal grupo guerrillero activo¹⁷⁰: las FARC-EP. El ELN también ha iniciado un proceso de paz posterior, pero por su carácter más reciente, su menor desarrollo, y la menor presencia de UNASUR, éste no se tomará en consideración. ¿Qué rol ha cumplido por lo tanto UNASUR en el proceso de paz que afecta a las FARC-EP, en tanto que proceso de desecuritización a nivel teórico?

Pese a estar presente en los inicios de UNASUR, a través de la crisis entre Colombia y Ecuador que supuso el *critical event* que impulsó la cooperación suramericana en materia de defensa (Agostinis, 2016), el conflicto colombiano no ha llegado a ser abordado en los debates sobre seguridad y defensa a escala regional que han tenido lugar en este organismo, ya que se ha considerado como un asunto de política interna colombiana. Ahora bien, conforme han ido avanzando los diálogos de La Habana entre el Gobierno y las FARC-EP, desde UNASUR sí se ha cumplido un rol en ese mismo proceso, así como en la fase previa y posterior.

Desde los primeros pasos del proceso de paz, y sobre todo desde que se hicieron públicos, se expresó un apoyo firme al mismo y la desecuritización que implica: desplazar a las FARC del ámbito de la seguridad en el que estaba considerado en los últimos años, al de la política como sujeto e interlocutor más. A su vez, se resaltó en sus pronunciamientos como el ambiente de cooperación y diálogo que ha primado en la región —de la que UNASUR ha sido partícipe— representaba un factor añadido que ha favorecido el desarrollo de este proceso (UNASUR, 2012f).

En los contactos epistolares informales que se mantuvieron desde 2010, las propias FARC enviaron una carta abierta a UNASUR manifestando su disposición a

¹⁶⁹ La controversia por la mediterraneidad de Bolivia y las diferencias al respecto con Chile que está dirimiéndose ante la Corte Internacional de Justicia desde 2013, es el ejemplo actual más relevante

¹⁷⁰ Según las estimaciones de 2016, las FARC cuentan con 8 000 efectivos militares, mientras el ELN contaría con 1 800 efectivos (Fisas, 2017).

exponer en una asamblea su visión del conflicto colombiano. Tal y como se señalaba en la misiva, “la paz de Colombia es la paz del continente”, subrayando así las interdependencias existentes así como la creciente regionalización que se había experimentado en esos años (ANNCOL, 2010). La oposición del Gobierno colombiano fue inmediata, y de acuerdo con el principio de no injerencia en asuntos internos, desde UNASUR se descartó dar continuidad a la propuesta, una vez se realizaron las consultas entre el canciller de Ecuador –en calidad de PPT de UNASUR– y la canciller colombiana, María Ángeles Holguin.

Los diálogos iniciados oficialmente en Oslo el 4 de septiembre de 2012 y que prosiguieron casi cuatro años después en La Habana (Cuba) llevaron a la firma oficial de los acuerdos el 26 de septiembre de 2016. Esa fecha deja poco margen de tiempo para el examen del papel de UNASUR. Por ello, los entrevistados optaron generalmente por no expresar opiniones de calado al respecto limitándose a subrayar la estabilidad regional que aportó UNASUR a la región como un factor que ayudó indirectamente al propio proceso de paz.

Conforme el mismo fue avanzando, además, hubo que dar a respuesta al rol que podía cumplir UNASUR en el acompañamiento internacional del proceso y el cumplimiento de los acuerdos que se desarrollaron en La Habana entre las partes. Desde 2015, UNASUR fue, junto con la Unión Europea y Naciones Unidas, el único organismo que contó con un delegado durante las negociaciones¹⁷¹. En el caso del ente suramericano, le correspondió a José Bayardi, exministro de Defensa de Uruguay –país que ostentaba la PPT en ese momento–, que participó en la subcomisión técnica sobre el alto al fuego bilateral. Para esta labor de “carácter técnico-militar”, según apuntó la propia Secretaría General de UNASUR, se “contará con asesores en la materia, convocados por el Consejo Suramericano de Defensa de UNASUR” (UNASUR-SG, 2015b)

Un elemento de fricción en el que estuvo involucrada UNASUR fue la elección de la veeduría para el alto al fuego. En un primer momento, al inicio de las negociaciones, las FARC propusieron a UNASUR y CELAC, lo que fue denegado por el Gobierno colombiano. En cambio, en 2015, ya se planteó a UNASUR y Naciones Unidas como los organismos encargados de verificar el alto al fuego bilateral. Este fue uno de los ámbitos en los cuales durante los diálogos de La Habana las FARC-EP denunciaron al Gobierno por su actuación unilateral. Si bien la guerrilla consideraba que UNASUR podía asumir la labor de verificación, el Gobierno estuvo gestionando con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que la ONU fuera quien asumiera la tarea y enviara una misión de paz, lo que finalmente se aprobó de forma conjunta en enero de 2016 (Fisas, 2017).

La presencia suramericana en el proceso de paz colombiano, más allá de la inevitable vinculación de las partes afectadas, contó además con la veeduría de Chile y Venezuela que acompañaron la mediación noruega y cubana. La selección de esos dos países suramericanos pone en evidencia el interés en mantener un equilibrio en

¹⁷¹ Además de los delegados de estos organismos, dos países, Alemania y Estados-Unidos contaron con delegados durante las negociaciones.

las inclinaciones políticas, sino también la voluntad de involucrar a actores regionales, como más adelante ha quedado patente a la hora de configurar la misión política encargada a Naciones Unidas (Herbolzheimer, 2016).

Con la firma de los acuerdos y el texto hecho público, puede señalarse los dos aspectos para los cuales se cuenta con UNASUR: por un lado, en el apartado sobre cultivos ilícitos se acuerda promover espacios de diálogo en el marco de las organizaciones regionales, citando expresamente a UNASUR, además de la OEA y CELAC. La idea de estos espacios de diálogo sería avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas y las responsabilidades compartidas entre países productores y consumidores (Mesa de Conversaciones, 2016). A este respecto, el CSPMD tiene pues una labor que cumplir, a partir de lo ya señalado en el epígrafe 4.5.2.

Por otro lado, también se cuenta con UNASUR, junto con Suiza y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, como organismos de acompañamiento internacional en el capítulo del Acuerdo sobre “participación política: apertura democrática para construir la paz”. Este acompañamiento estará basado, como para el resto de instancias, en el respeto de los principios de soberanía e imparcialidad, y se ejercerá a través de la oferta de experiencia, capacidad técnica y recursos. Por ello, se vincula al segundo punto sobre participación política de los cinco que se han negociado en la Habana¹⁷² (Mesa de Conversaciones, 2016). Con este segundo punto dedicado a participación política, se ha buscado politizar y problematizar buena parte de las demandas políticas, económicas y sociales de las FARC, tratando para ello de obtener recursos que visibilicen su discurso.

Desde la conclusión de los acuerdos en La Habana, Ernesto Samper, Secretario General de UNASUR y exmandatario colombiano, ha estado especialmente activo sobre esta cuestión y ha llamado a celebrar una “cumbre suramericana por la paz y la integración” dada la necesidad de reunir a los presidentes suramericanos en un ambiente de conciliación y convivencia. Además, ha hecho una llamada a la paz en Suramérica para que “encontremos solución a nuestras diferencias, a través de la integración” (UNASUR-SG, 2016d). Sin embargo, desde los propios Estados suramericanos y sus gobiernos no se han secundado las peticiones de Samper, una prueba más del agotamiento de la diplomacia presidencial y la parálisis que empezaba a percibirse en el organismo suramericano.

Tampoco se contó con UNASUR en lo que respecta a la misión política de observadores internacionales “desarmados”, aprobada por el Consejo de Seguridad a petición de las partes, quedando en primer momento abierto a las contribuciones de los países de la CELAC en la que se integran los países suramericanos (Naciones Unidas, 2016a). Aunque se optó finalmente por permitir contribuciones de otros países no latinoamericanos, conviene tomar en consideración el informe del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, en el que se desarrollan los detalles de la misión política. En él, se advierte que como aprendizaje en otras experiencias

¹⁷² Los cinco temas que se acordaron en los contactos preliminares entre el Gobierno colombiano y las FARC, y que han sido objeto de negociación en La Habana son: (i) desarrollo rural, (ii) participación política, (iii) cultivos ilícitos (drogas) (iv) víctimas y (v) fin del conflicto.

similares, por “razones de sensibilidad”, se opta por no pedir observadores a los países vecinos de Colombia (Naciones Unidas, 2016b: 11). En cambio, sí se permite que los civiles que nutrirán la misión, independientemente de si son vecinos de Colombia, participen en ella, siempre y cuando superen el proceso competitivo de Naciones Unidas y habida cuenta que se está haciendo lo posible para que haya representación de todos los países de la CELAC.

Donde sí se ha tenido presencia UNASUR ha sido en el Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en la República de Colombia que tuvo lugar el 2 de octubre de 2016. Este organismo suramericano aceptó la solicitud de Colombia para conformar y desplegar una misión electoral, cofinanciada por el propio Gobierno colombiano, que confirmó los resultados en los cuales se impuso el no a los Acuerdos de La Habana con 37,43% de participación (UNASUR, 2016e). Tras ese resultado, las negociaciones entre el Gobierno y el principal grupo opositor a los Acuerdos de La Habana se cerró con un acuerdo por vía parlamentaria que permitió el inicio del proceso de desmovilización el 1 de diciembre de 2016, de acuerdo con el plazo de 180 días ya acordado entre las partes.

El rol de UNASUR como tal en este proceso de paz colombiano es secundario respecto a las partes que son los verdaderos protagonistas del proceso. No obstante, conviene resaltar el apoyo este organismo ha brindado al proceso de desecuritización que hay en marcha entre el Gobierno y las FARC a través del proceso de paz que se ha ido negociando en La Habana. Además de coadyuvar a un entorno estable en la región, puede señalarse también que las resistencias que se plasmaron en ese organismo a la hora de señalar a las FARC como grupo terrorista durante las crisis diplomáticas que afectaron a Colombia y sus vecinos, ayudaron al propio proceso de redefinición de marcos y del lenguaje entre las partes que se ha registrado a lo largo de los diálogos de la Habana. A diferencia del gobierno colombiano anterior presidido por Álvaro Uribe, el lenguaje para referirse a las FARC ha cambiado durante el mandato de Santos. Y con ello, poco a poco, esta parte ha dejado de ser un grupo terrorista, como se calificaba durante la presidencia de Uribe, sino que pasó a ser un interlocutor político más. Por su parte, las propias FARC han alterado su discurso, adoptando en paralelo una posición pragmática y realista (Herbolzheimer, 2016; Fisas, 2017).

4.9. La (de)securitización en UNASUR y su incidencia en la estructura de seguridad suramericana

4.9.1. Los procesos de (de)securitización y desecuritización en UNASUR

Tras haber indagado en la dimensión de seguridad de UNASUR desde sus inicios en 2008 hasta el verano de 2016, año en el que se aprueba el *impeachment* a la presidenta brasileña, Dilma Rousseff, y se cierra el proceso de La Habana entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, se han identificado diferentes lógicas de securitización y desecuritización que afectan a distintos espacios formales dentro del organismo suramericano.

En primer lugar, se ha identificado un proceso de desecuritización entre los países suramericanos que involucra al CDS y los dos suborganismos permanentes creados a través de este consejo sectorial: el CEED y la ESUDE. A través de este proceso en marcha se aspira a consolidar el fin de las hipótesis de conflicto entre países suramericanos y las tensiones latentes, al mismo tiempo que se va conformando una identidad suramericana de defensa que consolide Suramérica como Zona de Paz. Si bien la iniciativa en un primer momento fue de Brasil, los Estados que componen UNASUR —a través del liderazgo de sus jefes de Estado y los respectivos Ministerios de Defensa—, son los principales responsables de la puesta en marcha de esta desecuritización que opera suramericanizado mecanismos de confianza mutua a escala suramericana, así como un espacio de aprendizaje colectivo y socialización. Aunque se observe un menor ritmo en el último año, teniendo en cuenta la temática abordada, este proceso generó avances significativos en pocos años, si bien la dinámica de cooperación se ha frenado desde 2016 y atraviesa un periodo de parálisis. Hasta entonces, se ha ido construyendo una institucionalidad en la que los organismos permanentes habilitados han coadyuvado, como actores funcionales, a dinamizar y dar continuidad a la labor.

Como limitaciones, se ha observado la existencia de una brecha transversal a los cuatro ejes de cooperación del CDS — (i) política de defensa; (ii) ayuda humanitaria y misiones de paz; (iii) industrias de defensa; (iv) formación y capacitación—, como resultado de las marcadas asimetrías que existen entre los países que participan en el consejo, y la ausencia de mecanismos efectivos para subsanarlas. A su vez, se ha constatado cierta desconfianza hacia Colombia por muchos socios que, por motivos como su escasa presencia, o por las iniciativas paralelas que ha ido impulsando en materia de defensa, perciben a este país como un elemento de ralentización, e incluso de bloqueo de la cooperación suramericana.

En materia también de defensa, otro movimiento de securitización que se ha constatado es aquel vinculado a los recursos naturales estratégicos que atesora la región, como petróleo, gas, agua potable, cobre, litio, etc. En ese caso el protagonismo no lo han tenido tanto los Estados suramericanos, sino el tercer Secretario General de UNASUR, Alí Rodríguez, y el CEED. Aunque no se ha llegado a identificar con precisión la o las amenazas externas a estos recursos de la región, sí se considera que teniendo en cuenta los estudios prospectivos y tendencias a largo plazo en el

ámbito internacional, éstos deben ser objeto de una especial protección para que su explotación no beneficie a actores extrarregionales —estatales y no estatales— en detrimento del desarrollo de los países suramericanos. Por el momento sólo se ha puesto en marcha la primera parte del proceso que consistía en identificar con más precisión el objeto de referencia, es decir, estos recursos estratégicos a través del “Estudio Suramérica 2025”, está en proceso la fase de identificación de la forma de proteger a escala suramericana estos mismos recursos —las alternativas—, de acuerdo con los principios de regionalidad e integralidad que han orientado hasta el momento este movimiento de securitización.

Otro proceso que se ha identificado en el seno de UNASUR afecta a la desecuritización del problema de las drogas y la seguridad ciudadana. En este caso los consejos sectoriales a través de los cuales los Estados suramericanos han desplegado el proceso son el CSPMD, e indirectamente el CSDOT. El primero de ellos permitió enmarcar la cuestión de las drogas desde un prisma de salud pública —esfera política—, diferente del enfoque securitizado de Estados Unidos en la región —esfera de seguridad—. Esta desecuritización se justifica por la ineficacia del régimen de drogas existente desde la década de los setenta, basado en el paradigma prohibicionista, aspirando en cambio a una visión más integral y equilibrada. Si bien UNASUR contribuyó a la presión de los países de la región por abrir el debate sobre la eficacia del régimen internacional de drogas actual, y se adelantó la fecha de celebración de la UNGASS, la actuación fragmentada de los países de la región, sin posturas concertadas en el seno de UNASUR —y de otros organismos regionales y subregionales, como CELAC o la OEA—, no contribuyó a que pudiera haber algún cambio sustancial en las normativas que regulan esta cuestión.

Con algunas interrelaciones entre ambas problemáticas pero abordándose desde un consejo sectorial diferenciado, cabe mencionar la labor desempeñada por el CSDOT a través del cual se securitiza la seguridad ciudadana y la delincuencia transnacional. Sus avances han sido escasos, habiéndose trabajado más bien en la especificidad de este consejo respecto al CSPMD. Por el desarrollo que ha tenido y la importancia otorgada, cabe entender que se trataba de ocupar el espacio político regional referido a la seguridad ciudadana o a la delincuencia organizada, evitando así que se asumiera desde otros organismos regionales, como la OEA. Se ejerció así una suerte de “poder productivo” que, con carácter difuso y con un tipo de relaciones constitutivas, ponía en marcha un espacio que relegaba al organismo hemisférico al mismo tiempo que se ganaba autonomía respecto a él —y a Estados Unidos.

Por otro lado, puede señalarse la securitización que se ha identificado en la gestión de crisis vinculadas a la ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático y constitucional. En una región salpicada en su historia reciente por golpes de Estado e inestabilidad gubernamental, se impulsó desde los inicios de UNASUR una respuesta asertiva y eficaz desde el más alto nivel (CJJEG) para garantizar la estabilidad de la región, y en concreto de sus gobiernos, como pudo comprobarse en los casos de Bolivia o Ecuador. Este proceso de securitización implicó respuestas discrecionales que llegaron a incluir la expulsión de Paraguay en la crisis que afectó al país en 2012, con motivo del *impeachment* a Lugo. Con ello, además, se desplazó a la OEA que había tenido previamente presencia en la región en este tipo de situaciones, en especial, durante los noventa y principios del 2000.

Paradójicamente, una vez que se generó un instrumento formal, la cláusula democrática de UNASUR a través del Protocolo adicional, la efectividad en este tipo de gestiones ha ido deteriorándose. El motivo, lejos de asociarse a la propia generación de un instrumento formal puede interpretarse más bien al propio agotamiento de las cumbres presidenciales, la menor presencia exterior de Brasil durante el mandato de Rousseff —por la crisis económica y política interna—, las asimetrías identificadas, y más recientemente, el propio cambio en la correlación de fuerzas en la región.

En cualquier caso, se observa una tendencia defensiva en la dimensión de seguridad y defensa de UNASUR, transversal a los cuatro procesos de securitización y desecuritización identificados: tanto en la desecuritización de las hipótesis de conflicto entre países suramericanos y el problema de las drogas, o la securitización de la seguridad ciudadana y la gestión de crisis internas, como con el movimiento de securitización de los recursos naturales estratégicos. En todos ellos, puede entenderse que opera una lógica de poder productivo que establecería de forma difusa un tipo de relación constitutiva en la que los países suramericanos logran una mayor autonomía entre ellos, a costa de desplazar a la OEA de la región en estos ámbitos específicos.

4.9.2. La incidencia de las (de)securitizaciones en la estructura de seguridad suramericana

Como ya se expuso en el capítulo II, los cambios estructurales suponen una alteración en el conjunto de ideas, instituciones y capacidades materiales que operan en un momento histórico determinado. Si bien la realidad social está sometida a cambios constantes, este tipo de transformaciones no se producen con frecuencia, y requieren por lo general de un periodo temporal más amplio que el asumido en este trabajo. No obstante, pese al lapso temporal relativamente breve para poder valorar un cambio estructural, sí parece oportuno razonar y vislumbrar la huella que está sembrando —o no— UNASUR en Suramérica.

Teniendo presentes los factores estructurales ya apuntados en el apartado III en los cuales se explicaba los factores explicativos en el surgimientos de UNASUR de carácter exógeno —esto es, desatención de Estados-Unidos en la región debido a sus intervenciones en Oriente Medio, boom de las commodities fruto del ascenso de países emergentes, y en concreto la mayor presencia de China—, conviene tratar de responder a la última interrogante planteada. Es decir, a partir de los procesos de securitización y desecuritización ya identificados, reflexionar en torno al nivel de impacto de los mismos en la estructura de seguridad regional durante estos años.

El mismo apartado histórico, ha permitido entender cómo se ha configurado la estructura suramericana en materia de seguridad y defensa en los últimos dos siglos, y hasta el surgimiento de la propia UNASUR. A continuación, se analizará en qué se ha alterado esta estructura, distinguiendo analíticamente entre las ideas, las instituciones y las capacidades materiales.

El primer aspecto a atender, el de las ideas, invita a prestar atención a qué elementos ideacionales o significados intersubjetivos han sido planteados desde este

organismo. La propia idea de Suramérica que subyace al proyecto de UNASUR, es de por sí un elemento que está en disputa respecto a otras configuraciones espaciales de mayor rango regional (i.e., Latinoamérica, América, Iberoamérica, etc.) o con menor rango (Cono Sur, área andina, amazónica, etc.). Aunque ya se han mencionado proyectos previos como el ALCSA o la CSN, con UNASUR se da un paso más para consolidar este espacio geopolítico. Como se indicó, desde la diplomacia brasileña se impulsa con el interés de ampliar el núcleo de cooperación que se asienta en el Cono Sur a través de MERCOSUR, integrando el subcomplejo andino y a dos países limítrofes que se asientan en el territorio suramericano: Guyana y Surinam. En ningún caso se entiende esta noción de Suramérica como excluyente, insistiéndose siempre en la complementariedad con respecto a otras configuraciones espaciales que operan en la región.

A raíz de esta misma idea brotan en estos años una serie de nociones que van ampliando el vocabulario regional con una concomitancia a la misma, como “Zona de Paz suramericana”, “identidad suramericana de defensa”, “interés regional” o “recurso natural estratégico”, “regionalidad” e “integralidad”, como los ejemplos más significativos. Este abanico de conceptos trata de ir contribuyendo a dos de los objetivos sobre los que se asienta el proyecto de UNASUR en materia de seguridad y defensa: articulando una identidad suramericana en la materia, y generando consensos para fortalecer la cooperación entre los doce países que nutren el proyecto.

En cuanto al otro objetivo del organismo –consolidar la región como una Zona de Paz– UNASUR ha contribuido a generar un entorno regional más estable, en especial en la gestión de crisis gubernamentales, que en otros momentos históricos eran susceptibles de tener un desarrollo por otros cauces de mayor inestabilidad. A nivel interestatal, las relaciones se han mantenido sin conflictos emergentes, y en el único conflicto armado que quedaba en la región, se ha abierto procesos de paz con dos guerrillas, FARC y ELN. En el caso de la primera, como se ha analizado, UNASUR ha cumplido un rol secundario, si bien ha coadyuvado en los diálogos de la Habana y en el propio acuerdo final.

Ahora bien, respecto a este primer objetivo quizás sea importante identificar importantes carencias en la gestión de conflictos y de amenazas de carácter intraestatal o transnacional (tráfico de armas, personas, sustancias, etc.), como los que afectan a consejos sectoriales como el CSDOT.

Como se repite en las entrevistas, y se observa en los instrumentos que se han ido dando los consejos sectoriales (FOSIM, RESIM, Suramérica 2025), –sobre todo en el CDS–, hay una clara voluntad de ir generando más confianza entre los países de la región, de forma que deje soterradas las hipótesis de conflicto armado y otras tensiones. Aunque es difícil calibrar el nivel de confianza que se ha generado a partir de UNASUR, sí puede reconocerse que, en general, ha permitido mayores niveles de conocimiento entre los países suramericanos y ha incentivado unas relaciones que intensifican y mejoran las relaciones entre estos. No obstante, aquí también puede señalarse como durante este mismo proceso se han generado desconfianzas entre países, en especial hacia Colombia, en la medida que su relación más cercana con EEUU se ha vinculado a que participe en UNASUR por debajo de lo que se podía

esperar. Esta desconfianza se fraguó desde el propio origen del CDS, se acentuó con la propia intransigencia del Gobierno de Uribe a la hora de comprometerse con garantías formales, y se ha mantenido en el desarrollo de los consejos sectoriales, en especial el de defensa.

Por otro lado, a través de la noción concreta de “recurso natural estratégico” se ha pretendido articular la noción de “interés regional” que permitiera aglutinar a los países suramericanos frente a una potencial amenaza común. Con la idea de la “fortaleza sitiada” que ya se impulsó en los ochenta, durante el periodo de Alí Rodríguez en la Secretaría General de UNASUR, se trata de fortalecer los lazos entre los países para que, juntos, elaboren estrategias e instrumentos que preserven un elemento común al grueso de los países: recursos naturales esenciales para el desarrollo de estos países y de otros muchos a escala global. El planteamiento no se ha interrumpido del todo, y ya avanzó un estudio prospectivo que ponía en común los recursos contenidos en la región. Este avance no debiera desdeñarse, ya que en general la región ha contado con importantes falencias en el conocimiento de sus propios recursos y ha dependido de centros y actores extra-regionales para ello. Habrá que dar seguimiento a la segunda fase en la que se identifican los métodos e instrumentos para garantizar de forma colectiva la protección de estos recursos. En todo caso, esta experiencia, así como otras como las que se recogen en diferentes consejos sectoriales sobre la materia, como el CDS con el eje 4 o el CSPMD a través del Observatorio sobre Drogas, muestran una preocupación por mejorar los conocimientos y la formación en la región.

En este terreno ideacional, se observa asimismo como a través de la dimensión de seguridad y defensa se ha apostado por un enfoque eminentemente defensivo y estatocéntrico. Tras el análisis de los diferentes órganos y la acción de los actores en UNASUR se observa como lo que se pretende es fortalecer la noción de soberanía nacional y evitar injerencias externas en los países suramericanos. La ausencia de mecanismos para responder a amenazas no estatales, y la propia agenda implementada muestra nuevamente esos dos sesgos. De este modo, UNASUR no ha alterado la estructura de seguridad de la región, sino que se ha reproducido y fortalecido buena parte de los imaginarios ya presentes, añadiendo solamente un elemento institucional más que los consolidada.

En términos institucionales, dejando a un lado el poder estructural que demuestra Brasil en la puesta en marcha de UNASUR con el modelo que manejaba la diplomacia brasileña – como foro de diálogo, coordinación y cooperación, con una institucionalidad ligera–, se han producido desarrollos posteriores en el periodo de institucionalización que merecen atención. Así, se constata como se ha articulado un organigrama que reafirma una visión que diferencia entre los ámbitos de Defensa del CDS, centrado en amenazas externas, del ámbito de la seguridad ciudadana del CSDOT, encargado de la labor de protección en el interior de los Estados y (*a priori*) de las amenazas transnacionales.

Si bien esta no es la aproximación mayoritaria en la región, sí se constata como países como Argentina, Chile o Uruguay lograron imponer su enfoque, heredero de la represión interna provocada por las Fuerzas Armadas durante las dictadura militares. Como se ha analizado, el CEED, con sede en Buenos Aires, tuvo un rol clave para ello

a través de algunos estudios e informes que fueron requeridos durante el proceso de deliberación.

Relacionado con ello, cabe también destacar como el “problema de las drogas” — y no el “narcotráfico”—, cuenta con un espacio de cooperación propio: el CSPMD. Con ello se contribuye a mantener desecuritizado esta cuestión, lo que implica abordarlo desde un prisma diferenciado al de Estados-Unidos en la región. Aunque ello ha tenido poca influencia en el proceso de negociación que tuvo lugar durante la UNGASS, momento propicio para haber logrado transformaciones sustanciales en el régimen actual, cabe apuntar a una mayor coordinación y coherencia de los países suramericanos.

El “Manual de cooperación para asistencia mutua frente a desastres en países miembros de UNASUR”, o el “Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo”, como ejemplos más elocuentes, ponen de manifiesto como a través de UNASUR se han suramericanizado diferentes instrumentos que funcionaban a escala subregional, ya fuera en el área andina (CAN) o el Cono Sur (Mercosur).

Ahora bien, en lo que respecta a las capacidades materiales es donde menos se ha avanzado en la construcción de la dimensión de seguridad y defensa de UNASUR. Si bien se contó con dos proyectos ambiciosos en lo que respecta a las industrias de defensa, cuya finalidad era el diseño y desarrollo de un avión de entrenamiento primario básico (UNASUR) y un VANT, el primero ha quedado paralizado y el segundo ya está oficialmente cancelado. Aunque en ambos solo participaban un tercio de los miembros del organismo (Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela), no se ha podido pasar de la fase de diseño. Sin duda la crisis económica y política que ha afectado a esos países, así como los cambios gubernamentales, han incidido en ello.

En lo que respecta a la reducción de las asimetrías, objetivo de UNASUR y por ende de sus consejos sectoriales en sus correspondientes áreas de trabajo, no se ha avanzado en lo que respecta a la dimensión de seguridad y defensa.

Pese a los modestos avances desde una perspectiva estructural, teniendo en cuenta la dinámica de los primeros años de UNASUR, y el *décalage* constatado entre los avances a nivel ideacional e institucional respecto al escaso desarrollo de las capacidades materiales, es posible constatar un escenario incipiente de “congruencia normativa”. O lo que es lo mismo, de superarse la parálisis de UNASUR y profundizar en la dinámica iniciada desde 2010, se estaría avanzando hacia un escenario de cambio estructural en el que instituciones e ideas estarían alineadas, pero sin las capacidades materiales acordes.

— PARTE V: CONCLUSIONES —

Al iniciarse la investigación en torno a la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR durante el año 2009, y todavía como trabajo de fin de máster, los discursos y debates acerca del sistema en apariencia multipolar que estaba abriéndose paso afloraban, tanto en el entorno académico como periodístico. Estados-Unidos y Europa sufrían la peor crisis desde los años treinta, mientras América Latina parecía sortearla con el optimismo de “la Década Ganada”, y un bloque de países emergentes, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica), se abrían paso en la escena internacional en paralelo al desplazamiento del centro de gravedad del poder mundial hacia Asia, plasmándose todo ello en la Cumbre de Pittsburgh (Estados-Unidos) en la que el G20 reemplazó al G8 (y el G8+5), con presencia de Argentina, Brasil y México en la misma.

En ese momento, Suramérica se encontraba en pleno ciclo progresista, y con él se redefinía el regionalismo y la integración a través de nuevos esquemas “posliberales”, como el ALBA o UNASUR, que apostaban por una cooperación multidimensional, que dejaba atrás el sesgo economicista que se focalizaba en la liberalización comercial, revitalizando el componente político, estatal y desarrollista. Al amparo de estas experiencias sobresalía la cooperación que estaba promoviendo UNASUR en materia de seguridad y defensa, un ámbito especialmente sensible para cualquier país, y sobre el cual las experiencias previas de otras regiones, como el proceso de integración europeo, habían demostrado que avanzaban con mayor lentitud.

Teniendo en cuenta esa paradoja, en la que una experiencia regional en América Latina cooperaba con más énfasis en un ámbito que podría parecer poco propicio, parecía oportuno entender qué factores lo explicaban, para qué/para quién, y con qué impacto para la propia región. Una vez analizada su trayectoria en los últimos siete años, y a la vista de los cambios que ha experimentado América Latina, parece oportuno también entender qué cambios y continuidades se han dado, y que lecciones se pueden extraer.

Para ello se ha partido de un marco teórico-metodológico que combina la teoría del poder estructural (TPE) y la teoría de los complejos de seguridad regionales, con un cierto grado de eclecticismo (parte II). En ese marco se ha hecho una revisión histórica de los antecedentes en la estructura de seguridad regional (parte III), para, a continuación, identificar los procesos de securitización y desecuritización que se han desplegado en el marco de UNASUR durante el periodo 2008-2016, teniendo en cuenta asimismo su incidencia en la propia estructura de la región (parte IV). A continuación, se exponen las principales conclusiones alcanzadas, tanto teóricas como

empíricas; las limitaciones encontradas durante el proceso de investigación, así como algunas líneas de trabajo a futuro que pueden derivarse de esta investigación.

Como se ha expuesto en la parte II de este trabajo, se ha articulado en el marco teórico-metodológico distintas teorías, tratando con ello de superar fronteras disciplinares y las consiguientes rigideces académicas, conformando con ello un enfoque ecléctico a partir de la TPE revisada (Fig. 6). Tratando de adoptar una posición auto-reflexiva durante este proceso, se han explicitado algunos sesgos, y se ha situado la aportación en el contexto académico en el que ésta aflora, la Escuela Española de Relaciones Internacionales, y su particular contexto socio-histórico entre 2009 y 2017.

De cara a dejar a un lado el relato de los «grandes debates» en las Relaciones Internacionales y habiendo terminado por articular un enfoque ecléctico, se han apuntado los aspectos requeridos para lograr esa mirada: (i) ontológico, al esclarecer conceptos —poder, seguridad y regionalismo—, (ii), teórico-metodológico, con un marco teórico común y un conjunto de métodos basado en una epistemología reflectivista y (iii) unos estándares evaluativos con una fundamento normativo contingente, que trata de dejar atrás cualquier dogmatismo eurocéntrico, en este caso, interrelacionando aspectos de la teoría crítica con el cosmopolitismo neokantiano.

En lo que se refiere al primer punto —la clarificación conceptual— se ha desarrollado un capítulo sobre cada una de las nociones clave: poder, seguridad y regionalismo. Se ha argumentado el motivo por el cual se seleccionaba una teoría determinada para comprender cada una de estos conceptos: la Teoría del Poder Estructural revisada o TPE(r), la teoría de la securitización y la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (TCSR), respectivamente. Cada una de estas teorías conforma un vértice del triángulo conceptual, que se ha logrado establecer a través de una serie de revisiones de cada uno de esos tres aportes, y del examen de sus interrelaciones. Con cada una de ellas no sólo se logra una mayor congruencia entre sí, sino que, sobre todo, permiten alcanzar un análisis más fino y acorde con la realidad social estudiada, tomando en consideración críticas o desarrollos posteriores.

Entre los cambios que se han introducido, algunos ya se habían propuesto en otros trabajos, como en el caso de Sanahuja (2008) con la inclusión de una base ideacional en la TPE de Strange, que permite así tomar en consideración los significados intersubjetivos. También con la adopción de la noción de estructura histórica de R.W. Cox, reajustando así la concepción de estructura en Strange (1998a), y la de complejo de seguridad regional en Buzan y Wæver (2003).

La TPE, tanto en su versión original como en la revisada aquí [TPE(r)], tiene como una de sus virtudes la adopción de un prisma transnacional que supera los enfoques estatocéntricos, al mismo tiempo que orienta las agendas de investigación, apuntando al *Cui Bono* de las transformaciones estructurales que se registran en una sociedad internacional interdependiente. En este caso, las variaciones en la estructura de seguridad regional suramericana.

En cuanto a la noción de seguridad, se ha asumido la teoría de la securitización ya que, más allá de su impacto en los EIS de las últimas dos décadas, permite responder a las preguntas planteadas, proporcionando un marco analítico con una

serie de conceptos: objeto de referencia, actor securitizador, actor funcional y movimiento de securitización. A este respecto, conviene subrayar que se ha ampliado empíricamente la diferenciación entre objeto de referencia y sujeto de referencia. De este modo, se desarrolla la TPE de Strange, asumiendo la revisión propuesta por Sanahuja (2008), y adaptándola al estudio de la estructura de seguridad con la teoría de la securitización como referencia para entender la lógica de la seguridad.

La aplicación de esta misma teoría al estudio de la seguridad regional tiene como propuesta la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (TCSR). Con ella, además, se logra insertar el trabajo en los debates sobre regionalismo comparado, dejando atrás visiones estatocéntricas y eurocéntricas. Al mismo, a través de ella, se pretende ayudar a comprender mejor la estructura de seguridad emergente tras la guerra fría. Metodológicamente, este enfoque revisado facilita asimismo el análisis de una región concreta, como en nuestro caso, Suramérica y sus procesos de (de)securitización con una mirada *context-sensitive*.

La propia TCSR se ha revisado también para liberarla del componente neorrealista y explotar con más énfasis el potencial analítico de la teoría de la securitización que impulsó la propia Escuela de Copenhague. Con ello se redefinen las variables que operan en los cambios de los complejos de seguridad regional, dejando atrás la polaridad y prestando más atención a la construcción social de los patrones de amistad y enemistad, así como a la noción de estructura histórica de Cox.

Con una visión histórico-estructural de fondo se aspira haber logrado un lenguaje teórico común. Todas las teorías que nutren este enfoque ecléctico tienen en común una epistemología reflectivista, que tiene presentes los significados intersubjetivos y, por lo tanto, comparten la necesidad de analizar las ideas y los discursos mediados por el lenguaje, es decir, los aspectos ideacionales del poder. Estos forman parte de la vida social, en relación recíproca con las capacidades materiales (creativas/destructivas), así como en su mayor o menor cristalización en instituciones formales e informales. Así, de acuerdo con las teorías seleccionadas y el lenguaje asumido, se trata de una epistemología que aspira a ser reflexiva, y acorde con el énfasis en la intersubjetividad y la noción de estructura histórica de Cox por la que se ha optado.

En línea con la Escuela Española de RRII, se explicitado como base de parámetros evaluativos una dimensión normativa que, en este caso, es eminentemente cosmopolita. Así, se ha antepuesto la humanidad en su totalidad y los derechos humanos por encima de lógicas estatales o de otra índole —geopolíticas, económicas, etc. — primando la conveniencia de un derecho efectivo que opere más allá de las fronteras, y una imprescindible legitimidad en las decisiones adoptadas, preferentemente de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

Habiendo adoptado esta mirada cosmopolita, el nivel regional adquiere un rol clave en la construcción de una gobernanza más eficaz, justa y legítima. Y en él, la seguridad humana, con los principios neokantianos trabajados por Kaldor y Rojas Aravena en el caso latinoamericano, son el elemento normativo para poder valorar los progresos realizados por el regionalismo posliberal en materia de seguridad.

De este modo, a nivel teórico, se ha combinado la dimensión analítica de la securitización con el carácter descriptivo y normativo del cosmopolitismo neokantiano y su concepción en materia de seguridad: la idea de seguridad humana. Se aspira con ello a un mayor diálogo entre, por un lado, los enfoques críticos en los cuales se inserta la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague, y por otro, los estudios de seguridad humana.

Fruto del enfoque sociohistórico asumido, en la parte III se examina el periodo que transcurre desde principios del XIX hasta mediados del XX, para constatar que en el ámbito de las ideas existe una tensión entre el nacionalismo y los proyectos de unionismo en la región. El primero surgirá por parte de la élite criolla para consolidar los países recientemente independizados, y como respuesta a las injerencias externas de potencias extrarregionales, europeas en un primer momento (sobre todo de España, Francia y Reino Unido), y posteriormente de Estados Unidos. Progresivamente se van a ir consolidando una serie de principios que van a quedar arraigados en la región, como el de soberanía nacional, no injerencia en asuntos internos, o respeto de la legalidad internacional. Estos van a plasmarse así en distintas doctrinas –Calvo, Drago, Estrada– que operan en la estructura suramericana, tanto en su ámbito institucional como ideacional.

Al acabar la II Guerra Mundial se abre un periodo diferenciado que consta a su vez de dos etapas: por un lado, la puesta en marcha del sistema interamericano y su “época dorada”, en la que los países latinoamericanos aceptaron de forma acrítica esa plasmación de poder estructural por parte de Estados Unidos, y las lógicas que se derivaban de ello. Y posteriormente, con la revolución cubana como momento de ruptura, se constata en la región una mayor desafección hacia el funcionamiento del sistema interamericano, e incluso una mayor voluntad por reformar la institucionalidad interamericana, incluyendo la consideración de otras vías al margen (como las experiencias de Contadora, Grupo de Río o Esquipulas). Ello fue fruto de hechos y omisiones de Estados Unidos, como por ejemplo su apoyo a las dictaduras militares en la región, su papel intervencionista en los conflictos centroamericanos, o su pasividad –o respaldo– al Reino Unido durante el conflicto en Malvinas.

Durante la posguerra fría se registran transformaciones en las dinámicas de seguridad regional, con una redefinición de amenazas y concepciones de seguridad, y una influencia mayor de Estados Unidos en la zona andina, con el Plan Colombia como ejemplo paradigmático. Igualmente tienen lugar cambios en buena parte de los países suramericanos como consecuencia de la implantación de un nuevo modelo económico tras la crisis de la deuda —convergencia del Consenso de Washington y el neoestructuralismo cepalino—, la revisión del sistema interamericano, así como la ampliación de las dinámicas regionales, y la institucionalización de las relaciones interregionales con la UE.

Conforme se aproximaba la revisión histórica al periodo analizado en el estudio de caso, se ha ahondado en el contexto que permite entender la emergencia de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR. Así, en el periodo que se inició con el nuevo milenio, se han identificado factores de carácter endógeno y exógeno a la región. Esos factores en su conjunto, sumado a una serie de eventos que tendrán lugar entre finales de 2007 y el primer semestre de 2008 terminarán de impulsar esta

dinámica de cooperación, profundizándola e institucionalizándola en el seno de UNASUR.

Respecto a los factores exógenos, se puede mencionar (i) la creciente desatención de Estados Unidos hacia la región, (ii) el unilateralismo de la Administración Bush en su “Guerra Global contra el Terror”, (iii) y el aumento de las opciones extrarregionales, en especial con la aceleración del proceso de globalización que da paso una década de expansión en la región, impulsada por la demanda de *commodities* por parte de China, en un contexto de desplazamiento de poder progresivo hacia Asia. En cuanto a las variables endógenas, por su parte, cabe mencionar (iv) el estancamiento, en términos relativos, del comercio intrarregional dentro del “regionalismo abierto”, (v) el giro progresista (o a la izquierda) de la región, y (vi) la emergencia del regionalismo suramericano en los 2000.

Como factor inmediato, finalmente, huelga señalar la emergencia de una nueva conflictividad en el área andina y, en particular, los riesgos de regionalización del conflicto colombiano y la voluntad de gestionar las crisis en la región de forma más autónoma, sin injerencias de Estados Unidos. Así, la gestión de crisis en un marco regional parece ser el determinante inmediato de la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en paralelo a la aparición de UNASUR.

Esa gestión en clave regional arranca con la propuesta del Presidente “Lula” da Silva en marzo de 2008, al día siguiente de la “Operación Fénix” que avivó tensiones entre Colombia y Ecuador. Durante dicha operación se produjo el ataque colombiano a un campamento de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano. La tensión regional que se abrió paso entre ambos países, y que incluyó también a Venezuela, se producía por la vulneración de dos normas regionales cruciales: el principio de soberanía y el de no injerencia en asuntos internos.

El liderazgo brasileño a raíz de este suceso responde a una coyuntura de “evento crítico” (*critical event*), y por ello no se precisó su alcance ni los contenidos. Se abría así la ventana de oportunidad y aceleraba la iniciativa brasileña de poner en marcha un proyecto de defensa a escala suramericana de cuyo interés ya se habían hecho eco sin éxito algunos países previamente, como Argentina, Chile o Venezuela. El propio Brasil ya había mostrado un cierto interés, si bien sin tanta voluntad política, con los planteamientos que se recogen en diferentes documentos estratégicos que van publicándose años antes, como el documento “*Proyecto Brasil 3 Tempos – 50 temas estratégicos*” que se presenta en la segunda mitad de 2007.

La Unión de Naciones Suramericanas levantó grandes expectativas a comienzos de su andadura a finales de 2008, y tras sus primeras actuaciones ese mismo año y hasta el 2010, especialmente en materia de seguridad y defensa. Habiendo profundizado en la cooperación sectorial en este ámbito a escala suramericana, durante el periodo que transcurre entre 2008 y 2016, este trabajo ha pretendido materializar una aportación interpretativa, aunque basada en un análisis empírico, desde una visión de seguridad discursiva más amplia, y con una perspectiva temporal que permite una evaluación más ponderada de los logros y las limitaciones.

Prácticamente, se ha revisado la primera década de desarrollo de UNASUR en materia de seguridad y defensa, con lo que se ha tratado de profundizar en la problemática principal de esta aportación.

A partir del enfoque teórico-metodológico adoptado, se ha respondido al objetivo que ha orientado el trabajo: la identificación de los procesos de securitización y desecuritización en UNASUR, como forma de revisar, ahondar y actualizar el análisis realizado al complejo de seguridad suramericano por parte de Buzan y Waever (2003). Así, como se observa en la tabla nº 26., se ha respondido al segundo objetivo específico, identificando dos procesos de desecuritización en marcha —hipótesis de conflicto y drogas—, un movimiento de securitización —recursos naturales estratégicos—, y un proceso de securitización sobre la gestión de crisis internas.

En el proceso de desecuritización de las hipótesis de conflicto entre los países suramericanos, y las tensiones entre los mismos, conviene diferenciar su génesis —impulsada por la estrategia brasileña y negociada a alto nivel por Brasil a través de su presidente Lula, y ministros como Jobim (Defensa)— de su institucionalización posterior, en la que Brasil asume un rol activo pero más comedido y diluido en detrimento de una mayor asertividad de Argentina en los años posteriores. Tras el “*critical event*” que supone la crisis entre Colombia y Ecuador (Agostinis, 2016), y tras asentarse el CDS como foro de diálogo político, coordinación y cooperación, con carácter gradual y flexible, se programan 156 actividades desde 2009 hasta 2017 en torno a los cuatro ejes que estructuran el Plan de Acción – (i) política de defensa, (ii) operaciones en el exterior y acción humanitaria, (iii) industrias de defensa, y (iv) formación y capacitación.

A través del primer eje se han implementado actividades de distinta índole, desde cuestiones operativas —como la puesta en marcha del CDS o el CEED, o la activación de la web de los centros— hasta otras con un carácter más estratégico o que aspiran a funcionar como mecanismos de confianza mutua. En lo que respecta a estos mecanismos, muchos de ellos sistematizados a través del CEED, se puede apuntar el Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa, con tres publicaciones al respecto (2006-2010, 2011-2013, y una edición especial 2006-2013), o el Registro de Institucionalidad de la Defensa. Ahora bien, conviene también tener en cuenta los retrasos que se han registrado en su implementación, las modificaciones realizadas o la falta de información en algunas de las propuestas.

Esas dificultades para actividades que requerían un nivel de implementación elevado, también se ha constatado en los otros ejes en los cuales, a pesar de ello, puede destacarse, por ejemplo, los ejercicios combinados UNASUR (eje 2), la puesta en marcha de una catalogación de las industrias de defensa (Infocatsur) (eje3) o los cursos consolidados como el CADSUL, de formación de civiles en Defensa o de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Como sombras, en cambio, queda el bloqueo de las actividades a medio plazo que debían implementarse en los grupos de trabajo (GT), todas ellas con escasos avances —e incluso suspendida en el caso del VANT—, salvo en el caso del Atlas Suramericano de Mapas de Riesgos de Desastres Naturales.

En conjunto estas actividades aspiran a consolidar la región como una Zona de Paz, articular una identidad suramericana de defensa y profundizar en la cooperación suramericana. Indirectamente, y de forma menos explícita por parte de los *policy-makers*, se constata la voluntad de desplazar al sistema interamericano. La manera de lograr estas pretensiones ha sido, en el periodo analizado, a través de una institucionalidad alternativa que ha habilitado mecanismos de confianza mutua y generando espacios de comunicación, aprendizaje y socialización.

Hasta 2015 el nivel de apropiación e implementación de las actividades programadas ha sido elevado —por encima del 80%—, si bien con la crisis económica que ha afectado a la región, en gran medida fruto de la caída de los precios de las materias primas y en particular del petróleo, y los cambios políticos en Argentina y Brasil, se ha constatado una parálisis tanto en el CDS como en el CEED. En todo caso, se han identificado dos fracturas en el desarrollo de este consejo que han afectado a los resultados del mismo. Por un lado, las fuertes asimetrías entre un bloque de países con capacidades para poder asumir responsabilidades en el desarrollo del consejo (Argentina, Brasil, Chile Ecuador, Perú, Venezuela), y otros países que carecen de ellas (Bolivia, Guyana, Paraguay, Surinam y Uruguay), imposibilitando con ello un funcionamiento más coral.

Por otro, la desconfianza que ha generado desde un primer momento Colombia en sus socios de UNASUR no se ha reducido durante el proceso de institucionalización que se ha analizado. Es más, su menor presencia y participación relativa —a pesar de ser el segundo país con mayores capacidades—, acompañadas de algunas decisiones que ha asumido el país en su política exterior y de defensa, no ha favorecido el clima de confianza que requiera la implementación de los MCM.

La otra dinámica de desecuritización que se ha puesto en práctica desde UNASUR concierne al problema de las drogas. Como se ha visto, durante el proceso de institucionalización que se ha llevado a cabo en el seno de UNASUR, éste ha registrado una alteración en su propia denominación a la hora de conformar el consejo sectorial. Si tras la crisis de Palanquero, en la que intercede UNASUR, se aprueba en un primer momento la creación del Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, éste termina por calificarse en su propio estatuto como Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. El propio cambio de designación debe insertarse y entenderse dentro de un debate dentro de la región por modificar el régimen internacional de fiscalización de drogas, y la visión prohibicionista sobre la que se ha asentado.

Tratando de ir más allá de la visión securitizada en la que se antepone el elemento punitivo y focalizado en la oferta, desde distintos foros de ámbito latinoamericano se aboga por una visión desecuritizada que antepone la salud pública y los derechos humanos a través de una aproximación integral a la misma. UNASUR, como actor desecuritizador a través de los Estados de la región, ha tratado de coadyuvar a ello, si bien se han constatado los escasos avances logrados, y las incongruencias internas. Desde la propia postura concertada en la UNGASS, a escala extrarregional, a las dificultades para poner en marcha el Observatorio Suramericano de Drogas, en el plano regional, se aprecia que UNASUR no ha superado las visiones

estatocéntricas que bloquean los avances al respecto, desperdiciando así la ventana de oportunidad que se abrió en 2016.

El CEED ha cumplido un rol de actor funcional nuevamente, ya que uno de sus informes justificó la puesta en marcha de un consejo sectorial diferenciado al CSPMD: el Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional (CSDOT). Ambos consejos han sido de los menos activos en el seno de UNASUR, lo que en parte se ha justificado por la “polifonía” o heterogeneidad de visiones sobre cómo abordar ambos aspectos, y en buena medida por la querencia al principio de soberanía nacional que caracteriza a la región, lo que complica el abordaje de cuestiones de carácter transnacional, como las drogas o algunas ramas del crimen organizado.

Más allá de sus resultados de acuerdo a los objetivos formales de los consejos, no debe perderse de vista que ambos espacios de ámbito suramericano, también pretenden desplazar la penetración de Estados Unidos en la región y a la propia OEA como espacio en el cual abordar estas cuestiones. Además, la articulación de este organigrama cristaliza la visión de países como Argentina que aspiraban una diferenciación entre los ámbitos de seguridad ciudadana (interno) y los de defensa (externo), lo que explicaría en parte su mayor presencia en los mismos.

Respecto a los procesos de securitización, asimismo, se ha identificado uno inacabado —y por lo tanto movimiento como tal—, en el que se ha identificado los recursos naturales estratégicos como objeto de referencia. El análisis realizado se ha estructurado siguiendo el modelo de Leonard y Kaunert (2011) en el que se señalan tres niveles: (i) problema, (ii) alternativas y (iii) negociación política.

Aquí los actores securitizadores han sido principalmente los Secretarios Generales de la organización, y en especial Alí Rodríguez estando al frente de UNASUR desde junio de 2012 a agosto de 2014. Desde el CEED, en especial bajo la dirección de Alfredo Forti, se ha ejercido nuevamente de actor funcional, al haber realizado el estudio *Suramérica 2025*, y con la propuesta que el propio director trasladó a título personal de una Fuerza Militar Suramericana (Casco Rojo) para la “salvaguarda y protección de los factores comunes del interés regional”.

Partiendo de la consideración de estos recursos como un elemento clave para el desarrollo y bienestar de la región, y con un objetivo indirecto de generar un “interés regional” como elemento vertebrador, a partir de un elemento común a todos los países, se ha llevado a cabo este movimiento. En este caso, más que una crisis o evento crítico (*critical event*), el elemento que lo justifica son los estudios prospectivos existentes que advierten de la progresiva escasez de estos recursos, por lo que se considera oportuno protegerlos a escala regional frente a amenazas extrarregionales que no están claramente delimitadas, pero se consideran multidimensionales. Aunque los discursos oficiales cuidan de no explicitarlo, en las entrevistas y documentación complementaria se observa como en buena medida se responde al movimiento de securitización que los propios Estados Unidos han realizado sobre estos mismos recursos, comprobándose una vez más el carácter defensivo de la propuesta suramericana.

De este modo, el elemento cooperativo de UNASUR responde al principio de regionalidad, fruto de la incapacidad de los países suramericanos de proteger sus propios recursos por sí solos. Igualmente, se reafirma el carácter multidimensional de las amenazas (económicas, jurídicas, político-diplomáticas, etc.), lo que conlleva, como se ha reconocido por parte de los mismos países, una respuesta con un planteamiento integral. En todo caso, se destaca la importancia del elemento cognitivo, tanto en las carencias identificadas como en la respuesta que es preciso adoptar.

Por ello, dentro de los resultados alcanzados en este periodo merece la pena destacar el mencionado estudio prospectivo (Suramérica 2025) realizado por el CEED, ya que ha permitido profundizar en el objeto de referencia con conocimiento desde y para la región, al identificar los recursos naturales estratégicos ubicados en el territorio suramericano. En el momento de cerrarse este trabajo quedaba pendiente la segunda parte prevista, objeto de retrasos, en la que correspondería abordar el diagnóstico y propuesta para proteger estos recursos a nivel regional.

En definitiva, a pesar de que se ha planteado el problema, las alternativas están todavía por especificarse y los cambios en la región invitan a un cierto escepticismo respecto a los avances de este movimiento de securitización.

Durante el análisis realizado a la dimensión de seguridad en UNASUR se ha constatado que la ruptura al orden democrático y constitucional —y la amenaza de ello— ha sido otro aspecto que se ha tratado de securitizar, al menos en un primer periodo, aunque no se haya puesto excesivo énfasis en enmarcarlo como tal. Mostrando una vez más el carácter estatocéntrico y defensivo de organismo regional de alcance suramericano, se observa como los Estados suramericanos han logrado poner en prácticas una serie de medidas urgentes y *ad hoc* durante la crisis en Bolivia (2008) y Ecuador (2010), demostrando con ello asertividad y eficacia en la gestión de las mismas.

Se ha constatado así que, paradójicamente, la gestión de situaciones de inestabilidad en la región ha empezado a perder eficacia conforme se habilitó un instrumento formal para ello: la cláusula democrática. Este, además, “suramericaniza” el Protocolo de Montevideo del Mercosur para situaciones en las que estaba en riesgos el orden democrático y constitucional. Lejos de una causalidad directa entre el medio y la finalidad, parece que las explicaciones hay que buscarlas más bien en la crisis política y económica que empieza a sacudir la región, así como en los cambios políticos en Argentina y Brasil.

Tabla nº 26: La (de)securitización en UNASUR (2008-2016)

LA (DE)SECURITIZACIÓN EN UNASUR (2008-2016)					
<i>(De)securitización</i>	D	MS	D	S	
<i>¿Quién/es?</i> <i>[Actor funcional]</i>	Estados suramericanos <i>[CEED y ESUDE]</i>	Alí Rodríguez (3er SG) <i>[A. Forti, 1er director del CEED]</i>	CSPMD - Estados suramericanos <i>[CEED]</i>	CJJEG - Estados suramericanos	
<i>¿Sobre qué?</i>	Hipótesis de conflicto y tensiones entre vecinos	Actores extrarregionales. De carácter multidimensional ("clásicas", económicas, jurídicas internacionales, y político-diplomáticas) Movimiento de securitización de EEUU (defensivo) Impreciso en el discurso oficial, reconocido <i>off the record</i>	Drogas	Ruptura o amenaza de ruptura al orden democrático y constitucional	
<i>¿Para quién?</i>	Estados suramericanos	Suramérica	Primar la salud y el bienestar de la humanidad (vs. paradigma prohibicionista) Desarrollo y estabilidad en la región	Gobiernos suramericanos	
<i>¿Por qué?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar Zona de Paz suramericana - Articular una identidad suramericana de defensa - Profundizar en la cooperación suramericana - Desplazar sistema interamericano 	<p>Recursos clave para el desarrollo y el bienestar de la región.</p> <p>Eje integrador del proyecto unionista "interés regional"</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reequilibrar el enfoque (O y D) - Visión integral - Ganar autonomía y desplazar a la OEA - Evitar injerencias externas o vulneración del principio de soberanía a través de la política de lucha contra las drogas 	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar que se repitan golpes de Estado y la inestabilidad gubernamental en la región - Ganar autonomía y desplazar a la OEA - Fortalecer posición interna de Gobiernos 	
<i>¿Cómo?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de confianza mutua. - Espacio de comunicación, aprendizaje y socialización (sistema de intercomunicación, ESUDE, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Multidimensional - Importancia de la dimensión cognitiva - Regionalidad e integralidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación y concertación de posturas en la UNGASS - Observatorio Suramericano de Drogas - Clarificando la relación con el CSDOT 	[2008-2010] Medidas <i>ad hoc</i>	[Desde 2010] Cláusula democrática (sanciones diplomáticas y/o económicas). Uso discrecional y con dobles raseros
<i>¿Con qué resultados?</i>	Apropiación hasta 2015. Brecha en función de sus capacidades. Desconfianza hacia Colombia. Parálisis desde 2016 (crisis económica y cambios políticos)	<p>Profundización en el objeto de referencia (Estudio 2025)</p> <p>Movimiento de securitización, pendiente de la fase II del estudio Suramérica 2025 (alternativas)</p>	Escasos avances en el seno de UNASUR que han desperdiciado una coyuntura propicia para negociar con más efectividad un cambio de visión en el régimen internacional	<p>Asertividad, eficacia y discrecionalidad</p> <p>Legitimación del organismo</p>	Menor presencia, dobles raseros (Paraguay vs. Brasil)

Elaboración propia

Estos factores influyen en una menor presencia, en parte por un cierto agotamiento de la diplomacia presidencial a partir de 2014, más preocupada por agendas internas, y la existencia de dobles raseros a la hora de adoptar medidas de defensa de la democracia, como se puso en evidencia durante los *impeachment* a Fernando Lugo en Paraguay y a Dilma Rousseff en Brasil, o más recientemente en Venezuela. En este último caso, se ha visto también la contradicción que, con un instrumento similar en UNASUR y Mercosur, Venezuela haya sido suspendida en el último organismo y siga presente en el primero.

Merece la pena ahondar a futuro en cómo, a pesar de que el objeto de referencia es la salvaguarda de la democracia en la región—tal y como indica el propio instrumento habilitado, el Protocolo adicional al TC, o “cláusula democrática”—, se ha constatado gracias a fuentes secundarias que son los propios Gobiernos suramericanos los principales beneficiados —y por lo tanto, los sujetos de referencia. Así, estos logran fortalecer su posición interna, ganar autonomía a nivel regional y desplazar a la OEA — espacio que tradicionalmente se ocupaba de la gestión de estas situaciones en la región—, al mismo tiempo que con la legitimidad y la capacidad de presión colectiva se evita la repetición de golpes de Estado y la inestabilidad gubernamental de otros periodos recientes en la región.

Además de los procesos de securitización y desecuritización identificados, en el análisis de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR se ha apreciado elementos de interés en labores de gestión de crisis, y en el rol que ha cumplido UNASUR en el conflicto armado colombiano durante el periodo analizado.

Respecto al conflicto armado colombiano, el rol cumplido ha sido secundario, si bien ha brindado apoyo en la desecuritización que hay en marcha a través del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC. Además de coadyuvar en la estabilidad de la región, como elemento que ha generado un entorno estable propicio para estas negociaciones, los debates existentes en UNASUR a raíz de los marcos y lenguajes para referirse a la guerrilla, favorecieron el proceso de redefinición de las partes.

En lo que concierne a la gestión de crisis, se ha diferenciado entre la labor desempeñada en el exterior, vía Secretaría Técnica UNASUR-Haití (2010-2013), y lo realizado a escala intrarregional a través del GTGIRD. En el primer caso, la praxis pone de manifiesto que la experiencia de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití no puede ni siquiera contemplarse como una experiencia suramericana ya que Argentina fue el único país que contribuyó a ella, y el personal desplegado provino del mismo país. Así, se constata que esa falta de apoyo, no es fruto de la falta de recursos, ya que otros países suramericanos como Brasil o Venezuela destinaron cuantiosos fondos al país caribeño, sino a las preferencias políticas, optando por unos marcos distintos, en general de carácter bilateral.

Fruto del mismo *critical event*, el terremoto de Haití, y otro acontecido en Chile en 2013, se aprobó poner en marcha un Grupo de Trabajo específico sobre gestión integral de riesgos de desastres en UNASUR. Con un rango inferior al de consejo sectorial, los avances del grupo han sido escasos, pudiendo destacarse

exclusivamente el *Manual de Cooperación para asistencia mutua frente a desastres en países miembros de UNASUR*, que suramericaniza el ya existente en el seno de la CAN. Este instrumento no ha llegado a utilizarse a pesar del terremoto que afectó a Ecuador en abril de 2016, que obligó a suspender la cumbre presidencial prevista por los graves incidentes que afectaron a la zona norte del país (OCHA, 2016). Como sucede con el problema de las drogas o la defensa, se ha constatado un sesgo intrarregional —o ensimismamiento— que ha desperdiciado la ocasión de coordinar posturas en foros multilaterales, como el MIAH a escala latinoamericana y caribeña, o el Marco de Acción de Sendai (2015-2030) o la Cumbre Humanitaria de Estambul (2016) a nivel global.

En lo que corresponde al tercer y último objetivo que se planteaba esta investigación, se ha terminado por explorar la incidencia de UNASUR en la estructura de seguridad suramericana. A partir del marco histórico (parte III) y del estudio de caso (parte IV) se constatan en un primer momento una serie de continuidades estructurales en UNASUR respecto a otras experiencias regionales en América Latina. Por ejemplo, como se refleja en el epígrafe 4.2., desde su propio TC y los estatutos de los consejos sectoriales que abordan la dimensión de seguridad y defensa, persiste una matriz intergubernamental, un procedimiento de toma de decisiones por consenso y un fuerte apego a los principios de soberanía nacional y no injerencia en asuntos internos.

Como se ha constatado con el análisis de los procesos de securitización y desecuritización, tanto en el caso de las hipótesis de conflicto, como de los recursos naturales estratégicos, las drogas o la gestión de crisis, estos responden a planteamientos propios de un multilateralismo “defensivo”, característico de la región. ¿Qué cambios entonces pueden identificarse a la luz de este proceso regional suramericano? ¿Se contempla alguna transformación estructural? Estas interrogantes también permiten dimensionar el cambio que supuso el ciclo progresista en Suramérica, y extraer lecciones para la nueva etapa que experimenta la región.

Hasta la parálisis que se observa a partir de 2016, el escenario que se fragua en los primeros años de UNASUR se aproxima al de una congruencia normativa, en la que se da un mayor desarrollo a nivel de las ideas e instituciones, sin acompañamiento de las capacidades materiales. De este modo, existen unas primeras bases para generar un cambio en lo que respecta a las ideas e imaginarios que predominan en la región, apelando a la construcción de una identidad suramericana para ello. Este es un aspecto sobre el que se ha incidido, al tratar de impulsar un conocimiento desde y para la región con propuestas como el CEED y la ESUDE. Si bien, entendiendo que estos requieren tiempo, merece la pena analizar más adelante en qué medida se ha dado una transformación cualitativa a través de estos organismos autónomos, y qué continuidad se produce tras los cambios políticos y económicos en la región.

Con la propia conformación del organismo y los distintos consejos sectoriales que lo conforman, se han dado cambios institucionales que han permitido ganar autonomía relativa en gestión de crisis y mejorar la confianza, si bien con las falencias tradicionales en el regionalismo latinoamericano en lo que respecta a la matriz intergubernamental, la toma de decisión por consenso y la institucionalidad ligera,

aspectos que terminan por condicionar el propio desarrollo de los consejos sectoriales y los grupos de trabajo.

Dejando a un lado el poder estructural que demuestra Brasil en la puesta en marcha de UNASUR con el modelo que manejaba la diplomacia brasileña —de mero foro de diálogo, coordinación y cooperación, e institucionalidad ligera—, se han producido desarrollos posteriores en el periodo de institucionalización que merecen atención. Así, se constata como se ha articulado un organigrama que reafirma una visión que diferencia entre los ámbitos de Defensa del CDS, centrado en amenazas externas, del ámbito de la seguridad ciudadana del CSDOT, encargado de la labor de protección en el interior de los Estados y (*a priori*) de las amenazas transnacionales.

Si bien esta ya no es la aproximación mayoritaria en la región, sí se constata como países como Argentina, Chile o Uruguay lograron imponer su enfoque, heredero de la represión interna provocada por las Fuerzas Armadas durante las dictaduras militares. A este respecto, el CEED, como se ha comprobado, tuvo un rol clave para ello a través de algunos estudios e informes que fueron requeridos durante el proceso de deliberación.

Relacionado con ello, cabe también destacar como el “problema de las drogas” —y no del “narcotráfico”—, cuenta con un espacio de cooperación propio: el CSPMD. Con ello se contribuye a mantener desecuritizada esta cuestión, lo que implica abordarlo desde un prisma diferenciado al de Estados Unidos. Sin embargo, ello ha tenido poca influencia en el proceso de negociación que tuvo lugar durante la UNGASS, que era el momento propicio para haber logrado transformaciones sustanciales en el régimen actual.

Ahora bien, como se ha señalado, es sin duda el ámbito de las capacidades materiales aquel que ha quedado más relegado en los primeros años de UNASUR. En el periodo analizado, no se han identificado variaciones en lo que respecta a capacidades productivas o destructivas al calor de este proceso suramericano. Más allá de los proyectos frustrados de VANT y avión de EPB-UNASUR que no superaron la fase de diseño, no se ha dado una alteración de las capacidades materiales ni en el ámbito de la defensa, ni en cualquier otro de los que se han abordado desde una óptica de seguridad en UNASUR. A este respecto, cabe añadir que las fuertes asimetrías existentes entre los 12 países suramericanos están lejos de haberse reducido gracias a lo realizado en el seno de este organismo.

En todo caso, de las indagaciones realizadas sí cabe inducir algunas cuestiones de interés respecto a las hipótesis planteadas, así como algunos discursos teóricos o políticos que afectan a la región.

En el periodo analizado, se confirma parcialmente la primera hipótesis ya que durante esos años UNASUR, más allá de la situación en 2016 —extensible a 2017—, ha sido un espacio en el que se ha avanzado en la desecuritización de algunas amenazas —concretamente, hipótesis de conflicto y drogas—, en paralelo a la securitización de otras: gestión de crisis y recursos naturales estratégicos (en ciernes).

Así, por el nivel de apropiación de los países suramericano que se ha experimentado en la dimensión de defensa de UNASUR, sobre todo hasta 2016, se refuta la tesis que planteaban Barry Buzan y Ole Waever en *Regions and Powers* (2003) respecto a la progresiva fragmentación del complejo suramericano en sus dos subcomplejos: Cono Sur y área andina. Tal y como se planteaba en la tercera hipótesis, las dinámicas de cooperación que impulsa este organismo suramericano a través de sus consejos sectoriales invierten esa tendencia. Ahora bien aunque las brechas que se identifican tras el análisis realizado no ponen en riesgo la integridad del complejo suramericano, sí implican frenos al avance hacia una comunidad de seguridad asociada a ese espacio, y a la consolidación y profundización de la cooperación regional a esta escala.

En ese sentido, se ha podido constatar a través del ejemplo del Consejo de Defensa Suramericano cómo operan otras fracturas que atienden a las capacidades, como en el caso de Bolivia, Guyana, Paraguay y Surinam, o a la desconfianza que genera Colombia para muchos de sus socios por su menor implicación relativa en su desarrollo. Como se ha visto, su presencia y actividad tanto en el CDS como en el CEED, ESUDE o el CSPMD ha sido marginal respecto a las capacidades relativas de este país, y al tiempo, se producían acercamientos con la Alianza Atlántica. Si durante buena parte del periodo analizado este país ha estado inmerso en un proceso de paz entre el Gobierno y las FARC, la menor presencia en UNASUR se ha acompañado de movimientos por parte de Colombia que han alimentado la desconfianza desde los propios inicios.

A su vez, lejos del escenario de las “dos América Latinas” fracturadas en una versión Atlántica y otra Pacífica, a lo largo de esta investigación se confirma que, en lo que respecta a la cooperación sectorial en materia de seguridad y defensa de UNASUR, estamos ante un escenario que se aleja de esa brecha, mostrando a partir de este caso que el escenario regional opera más bien en una lógica en flujo, de carácter más complejo, diverso e innovador, tal y como se plantean por algunos expertos (Sanahuja, 2017a).

Respecto a la segunda hipótesis planteada, y a la luz de las evidencias alcanzadas, el proceso de securitización que se ha identificado —gestión de crisis— responde a unas lógicas estatocéntricas que buscan garantizar la estabilidad regional y la continuidad de los Gobiernos de la región. No obstante, los hallazgos respecto a los consejos sectoriales que involucran amenazas (o problemáticas) transnacionales, como el CSPMD o CSDOT, ponen en evidencia que el ritmo de los avances ha sido mucho menor, a pesar de ser objeto de mayor preocupación y riesgo entre la ciudadanía de la región.

A pesar de haber intentado contactar con representantes del conjunto de países suramericanos, no ha sido posible ya que se carece de visiones procedentes de *policy-makers* de Colombia, Surinam y Guyana. Así, se desconocen los testimonios de estos países respecto a la construcción de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR. Conscientes de que su falta de respuesta o renuencia son reveladoras en sí mismas, y confirman en buena medida las brechas identificadas, se hubiese enriquecido el análisis aportado a este trabajo contando al menos con un entrevistado

de esos tres países. Gracias a ello, se habría podido complejizar en mayor medida los factores explicativos que permiten comprender la menor asertividad que han registrado en la cooperación sectorial analizada del proyecto suramericano.

Asimismo, a pesar de haber tratado de compensarlo con entrevistas a través de plataformas virtuales, se ha echado en falta la posibilidad de completar el trabajo de campo con una segunda estancia, prevista en Quito. Por su proximidad con Mitad del Mundo, lugar en el que se ubica la sede de la Secretaría General de UNASUR, se habría podido ahondar con más énfasis en la visión existente entre el cuerpo de funcionarios que la nutre y haber tratado de acceder al fondo documental del que es depositaria¹⁷³.

Como líneas de investigación a futuro, a raíz del enfoque ecléctico resultante, y la indagación realizada, cabe desarrollar la reflexión teórica de la TCSR desde un mayor énfasis a su dimensión social-constructivista. Esto implicaría sacar más partido a su meta teoría —la securitización—, y por ende a la propia lógica intersubjetiva que la orienta, dejando atrás el elemento neorrealista que atesora en *Regions and Powers*. En aras de no perder de vista el objetivo que perseguían Buzan y Wæver con dicha teoría, articular una herramienta teórica para el estudio de la estructura y las dinámicas de seguridad regional de carácter comparado, sería oportuno que en esa reformulación de la TCSR, se trabajara previamente en una indagación en los procesos de securitización y desecuritización que han operado en distintas áreas geográficas a escala regional.

Por otro lado, convendría dar seguimiento al caso de los recursos naturales estratégicos en UNASUR. De materializarse una cooperación regional suramericana con ese objeto de referencia, se estaría ante una prueba empírica en el nivel regional del modelo de Leonard y Kaunert (2011) que plantea como la securitización puede iniciarse a través de “indicadores” o “eventos”. Si este último puede asociarse con la idea de evento crítico (*critical event*) que se maneja desde los enfoques neoinstitucionalistas en los estudios sobre regionalismo (Palestini y Agostini, 2015), estos no toman en consideración la posibilidad de que la cooperación sectorial se impulse a raíz de “indicadores”. En el caso de los recursos naturales estratégicos, estos indicadores serían los estudios prospectivos que ponen en evidencia la escasez de estos recursos que se vislumbra a medio plazo.

Asimismo, el seguimiento a este caso concreto también tiene otro desarrollo teórico latente: los debates internos sobre la propia lógica que opera en los procesos de securitización y desecuritización. Si bien el trabajo de Vuori (2011) amplía esas lógicas respecto al planteamiento inicial de la Escuela de Copenhague, a partir del caso de los recursos naturales estratégicos en UNASUR podríamos estar ante una aportación innovadora consistente en disuasión a futuro hacia afuera, junto con integración o mayor cooperación hacia adentro.

¹⁷³ Pese a que se subsanó con la puesta en marcha del repositorio digital y entrevistas vía Skype con el Director de Asuntos de Política y Defensa, Mauricio Dorfler Ocampo, y el Director de Asuntos de Seguridad Ciudadana y Justicia, David Álvarez Veloso, se echó en falta poder hacer alguna entrevista a un Secretario General del organismo, o los otros tres directores (Asuntos Económicos, Asuntos Sociales y Cooperación Internacional y Cooperación Técnica) para conocer el tipo de coordinación existente en este organismo multidimensional.

Por otro lado, sería oportuno también profundizar en los procesos de securitización que se han dado en otros organismos regionales de ámbito latinoamericano (CELAC, SICA, etc.) e interamericano (OEA), en aras de adoptar un enfoque comparado, tal y como se plantea por parte de distintos expertos en regionalismo (Lombaerde y Soderbaum, 2013). Esto permitiría ahondar en las interrelaciones entre ellos, tanto en términos funcionales como desde lógicas de poder y gobernanza. Algunos casos que a la luz del trabajo se derivan del estudio realizado serían: (i) la (de)securitización de las drogas en el hemisferio, (ii) la gestión de crisis internas —como en el caso de la crisis interna en Venezuela—, o (iii) la reducción de riesgos de desastre.

Por cuestiones administrativas y motivos de causa mayor, no fue posible materializar una segunda estancia en Washington D.C. prevista para el primer trimestre de 2015. En dicha ciudad se encuentra la sede de la OEA, lo que permitiría profundizar en el rol que ha ejercido durante estos años este organismo y la incidencia que ha tenido UNASUR en su acción en los países suramericanos, y su propio desarrollo. Queda así como una posible línea de investigación sobre la que indagar, en aras de explorar una perspectiva comparada de la securitización en organismos regionales del hemisferio.

A ello, cabría considerar no solo los procesos que se han puesto en marcha en cada uno de los organismos de carácter intrarregional sino también las posturas que se han planteado en foros multilaterales (UNGASS, MIAL, Cumbre de Estambul, etc.), analizando tanto los puntos en común como sus diferencias. Y a partir del mismo enfoque comparado, también podrían ampliarse los trabajos de cooperación sectorial en el ámbito de UNASUR, como ya se han hecho en algunos trabajos previos (Palestini y Agostinis, 2015; Agostinis, 2016)

Otra línea de investigación que puede contemplarse indagaría en los procesos de difusión de políticas —suramericanización o unasurización— que se han dado con otros organismos regionales y subregionales latinoamericanos (Mercosur, CAN, etc.) y extrarregionales (OEA, UE, etc.). Si bien se han identificado algunos procesos de difusión, como ya se ha indicado más arriba con el *Manuel de Cooperación para asistencia mutua frente a desastres en países miembros de UNASUR* (de la CAN) y la cláusula democrática que se establece en el protocolo adicional al Tratado Constitutivo (similar a la de Mercosur). Con esta línea se podría lograr una comprensión más amplia de las lógicas que han operado en ambos sentidos, es decir, atendiendo tanto las dinámicas de *uploading*, *downloading* y *side-effects*. ¿En qué medida se han suramericanizado políticas que ya operaban en una escala subestatal a través de la CAN o Mercosur? ¿Hasta qué punto se ha dado el proceso a la inversa y se han unasurizado estos mismos organismos?

En ese sentido, dada la novedad que ha supuesto la conformación de la ESUDE y sobre todo del CEED, con más recorrido, sería oportuno analizar en qué medida se han dado estos mismos procesos de difusión entre los centros contraparte de los doce países suramericanos que han participado en la cooperación regional, y ambos suborganismos de UNASUR. ¿Ha influido UNASUR a través del CDS, CEED o la ESUDE a nivel interno? ¿Cómo lo ha hecho?

Finalmente, otro aspecto sobre el que merece la pena ahondar es en el valor añadido de algunas iniciativas que se han implementado, como por ejemplo la metodología suramericana de Gasto en Defensa. A la vista de que, como se ha analizado, las diferencias no son significativas respecto al criterio del SIPRI o la OTAN, merecería la pena detenerse en qué factores motivaron este instrumento, cuáles han incidido en su desarrollo, y a la postre, qué singularidad o aportación tiene el conocimiento por y para la región.

Una pregunta de fondo que ha acompañado este proceso de investigación y sobre la cual se ha querido aportar algo de luz –directa e indirectamente– es quién se ha beneficiado del proceso de construcción de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR. A la luz de los resultados obtenidos y la base normativa adoptada, cabe interrogarse pues hasta qué punto este proceso ha aportado resultados palpables desde el punto de vista de la (in)seguridad de la ciudadanía suramericana. Lejos de enmendar la totalidad y reconociendo avances sustanciales que se traducen en un entorno más estable, es preciso extraer las lecciones oportunas para que a futuro se responda con eficacia a las amenazas y riesgos transnacionales que siguen operando en el territorio suramericano al mismo tiempo que se busca una mayor autonomía de la región.

— PARTE VI: CONCLUSIONES EN INGLÉS —

From the theoretical-methodological approach adopted (section II), and the historical background reviewed (section III), the objective that has guided the work has been met: the identification of the securitization and desecuritization processes in the UNASUR. At the same time, it has been a way to review, deepen and update the analysis made on the South American security complex by Buzan and Waever (2003). Thus, as shown in table nº 26, the second specific objective has been met, identifying two ongoing processes of desecuritization –conflict and drug hypothesis–, a securitization movement –strategic natural resources–, and a securitization process on the management of crises.

In the desecuritization process of the conflict hypothesis between South American countries, and the tensions between them, it is important to differentiate their genesis – driven by the Brazilian strategy and negotiated at a high level by Brazil through its President Lula, and ministers like Jobim (Defence) – from its subsequent institutionalisation, in which Brazil assumes an active, but more measured and diluted role to the detriment of greater assertiveness of Argentina in subsequent years. After the "critical event" that was the crisis between Colombia and Ecuador (Agostinis, 2016), and after the CDS was established as a forum for political dialogue, coordination and cooperation, of a gradual and flexible nature, 156 activities are scheduled from 2009 to 2017 around the four axes that structure the Action Plan: (i) defence policy, (ii) operations abroad and humanitarian action, (iii) defence industries, and (iv) training and education.

Through the first axis, various activities have been implemented, from operational issues –such as the implementation of the CDS or the CEED, or the activation of the centre's website– to others with a more strategic nature or that aim to operate as mechanisms of mutual trust. Regarding these mechanisms, many of them systematised through the CEED, it is worth to point out the South American Registry of Aggregate Expenditures in Defence, with three publications in this regard (2006-2010, 2011-2013, and a special edition for 2006-2013), or the Defence Institutional Registry. However, it is also important to take into account the delays experienced during its implementation, the modifications made, or the lack of information in some of the proposals.

Those difficulties for activities that required a high level of implementation, have also been found in the other axes in which, despite this, we can highlight, for example, as positive aspects, the UNASUR combined exercises (axis 2), the implementation of a defence industries catalogue (*Infocatsur*) (axis 3) or consolidated courses, such as CADSUL, training civilians in Defence issues, or International Humanitarian Law and

Human Rights. As negative aspects, however, there remains the blockage of medium-term activities that should be implemented in the working groups (WG), all of them with little progress –and even suspended in the case of the UAV–, except in the case of the South American Risks of Natural Disasters Atlas.

Altogether, these activities aim to consolidate the region as a Peace Zone, articulating a South American identity of defence, and deepen South American cooperation. Indirectly, and in a less explicit manner, by the policy-makers, there is a willingness to replace the inter-American system. The way to achieve these aspirations has been, in the analysed period, through an alternative institutionalism that has enabled mechanisms of mutual trust and created spaces for communication, learning and socialisation.

Until 2015, the level of appropriation and implementation of programmed activities has been high: above 80%. However, with the economic crisis that has affected the region, largely as a result of the fall in commodities prices, and the political changes in Argentina and Brazil, a paralysis has been observed both in the CDS and in the CEED. Anyway, two fractures have been identified in the development of this council that have affected its results. On the one hand, the strong asymmetries between a group of countries with capacities to assume responsibilities in the council development (Argentina, Brazil, Chile, Ecuador, Peru, Venezuela), and other countries lacking those (Bolivia, Guyana, Paraguay, Suriname and Uruguay), making it impossible to operate more chorally.

On the other hand, the distrust generated by Colombia from the beginning in its UNASUR partners has not been reduced during the institutionalisation process that has been analysed. Moreover, its lower presence and relative participation –despite being the second country with the greatest capabilities–, accompanied by some decisions that the country has taken in its foreign and defence policy, have not favoured the climate of confidence required for the implementation of the CBM.

Other desecuritization dynamics that have been put into practice by the UNASUR have to do with the drugs problem. As we have seen, during the institutionalisation process that has taken place within UNASUR, it has modified its own denomination during the establishment of the sectorial council. After the Palanquero crisis, in which the UNASUR mediated, the creation of the South American Council for the Fight against Drug Trafficking was approved at first, but finally, it ended up being named in its own statute as the South American Council on the World Drug Problem. The change of the name itself must be placed and understood within a debate in the region to modify the international drug control regime, and the prohibitionist vision on which it has been based.

Trying to go beyond the securitized vision in which the punitive element is placed and focused on the offer, different Latin American forums are advocating for a desecuritized vision that puts public health and human rights first, with a comprehensive approach to the issue. The UNASUR, as a desecuritizing actor through the States, has tried to contribute to this vision, although limited progress has been made, and internal inconsistencies have been apparent. For example the consensus

position reached within the UNGASS, at an extra-regional scale, or the difficulties to start the South American Observatory of Drugs, at a regional level, show that the UNASUR has not overcome the central state visions that hinder the progress within this field, wasting the opportunity window that opened back in 2016.

The CEED has played a functional role once again, as one of its reports justified the implementation of a sectoral council differentiated from the CSPMD: The South American Council for Citizen Security, Justice and Transnational Organized Crime (CSDOT). Both councils have been among the least active within the UNASUR, which has been partly justified by the 'polyphony' or heterogeneity of visions, and largely due to the national sovereignty principle that characterises the region, which makes it difficult to address transnational issues, such as drugs or some forms of organized crime.

Beyond their results according to the formal objectives of the councils, it should not be forgotten that both spaces within the South American scope also seek to displace the penetration of United States in the region and the OAS itself, as a space in which to address these type of issues. In addition, the articulation of this organisational chart crystallises the vision of countries such as Argentina that aimed to a differentiation between the areas of citizen security (internal) and defence (external), which would partly explain its greater presence in them.

Regarding securitization processes, an unfinished one has been identified –and therefore, a securitizing move as such– in which strategic natural resources have been identified as a reference object. The analysis has been structured following Leonard and Kaunert's model (2011) in which three levels are identified: (i) problem, (ii) alternatives and (iii) political negotiation.

Here, the securitizing actors have been mainly the Secretaries General of the organisation, and particularly, Ali Rodríguez, being in charge of the UNASUR from June 2012 to August 2014. From the CEED, especially under the lead of Alfredo Forti, once again, they have played the functional actor role, with the preparation of the *South America 2025* study, and with the proposal that the director himself made for a South American Military Force ("Red Helmets") seeking the "safeguard and protection of common factors of regional interest."

Therefore, from the results achieved in this period, it is worth highlighting the aforementioned prospective study conducted by the CEED, since it has allowed to deepen the reference object with knowledge from and for the region, by identifying strategic natural resources located in the South American territory.

During the analysis carried out on the UNASUR security dimension, it has been found that the breakdown of the democratic and constitutional order –and the threat of that breakdown– has been regarded as another aspect to be securitized, at least in a first period. Once again, showing the central state approach and the defensive nature of a regional organisation with a South American scope, it is possible to realise how South American states have implemented a series of urgent and *ad hoc* measures

during the Bolivian (2008) and Ecuador (2010) crisis, demonstrating assertiveness and effectiveness in their management.

Paradoxically, it has been found that the management of instability situations in the region has begun to lose effectiveness as a formal instrument was put in place to handle those: the democratic clause. This tool "south-americanises" the Mercosur Montevideo Protocol for situations in which the democratic and constitutional order was at risk. Far from a direct causality between the means and the end, it seems that the explanations have to be looked for rather in the political and economic crisis that starts to shake the region, as well as in the political changes in Argentina and Brazil.

These factors lead to a lower presence, partly due to a certain exhaustion of presidential diplomacy, more concerned with internal agendas, and the existence of double standards when adopting measures to defend democracy, as it was put in evidence during the impeachments to Fernando Lugo in Paraguay and Dilma Rousseff in Brazil or, more recently, in Venezuela. In the latter case, we have also seen the contradiction in the fact that, with a similar instrument in the UNASUR and Mercosur, Venezuela has been suspended in the latter while continues to be present in the former.

Regarding the third and final objective of this research, the incidence of the UNASUR in the South American security structure has been explored herein. Based on the historical framework (section III) and the case study (section IV), a series of structural continuities in the UNASUR were first observed as compared to other regional experiences in Latin America. For example, as reflected in section 4.2., from its own Constitutive Treaty (CT) and the statutes of the sectoral councils that address the security and defence dimension, an intergovernmental matrix persists, a decision-making procedure by consensus and a strong attachment to national sovereignty and non-intervention in internal affairs principles.

As it has been verified with the analysis of securitization and desecuritization processes, both in the case of conflict hypotheses, as well as in the case of strategic natural resources, drugs or crisis management, these respond to 'defensive' multilateral proposals. What changes can then be identified instead in light of this South American regional process? Is any structural transformation contemplated? These questions also allow to measure the change that the forward-looking cycle in South America implied, and to extract lessons for the new stage that the region experiences.

Until the paralysis that has been observed since 2016, the scenario that was forged during the first years of UNASUR is close to a 'normative consistency', in which there is greater development at the level of ideas and institutions, which is not paired with material capabilities. In this way, there are some preliminary foundations to make a change in the ideas and imaginaries prevailing in the region, appealing to the construction of a South American identity for it. This is an aspect that has been addressed, trying to promote knowledge from and for the region, with proposals such as the CEED and the ESUDE. Nevertheless, in the understanding that all these need time, it is worth to perform a subsequent analysis to see to what extent there has been

a qualitative transformation through these autonomous organisations, and what happens, in terms of continuity, following the political and economic changes in the region.

With the establishment of the organisation and the different sectoral councils that make it up, there have been institutional changes that have allowed to gain relative autonomy in the management of crisis and to foster confidence, albeit with the traditional shortcomings in Latin American regionalism with regard to the intergovernmental matrix, decision-making by consensus and low institutionalism, aspects that end up conditioning the development of sectorial councils and working groups.

Leaving aside the structural power that Brazil proves in the implementation of the UNASUR, with a model that was handled by the Brazilian diplomacy –a mere forum for dialogue, coordination and cooperation, and low institutionalism– there have been subsequent developments in the period of institutionalisation that deserve attention. Thus, it is noted how an organisational chart has been articulated that confirms a vision differentiating between the defence areas of the SDC, focused on external threats, from the sphere of citizen security of the CSDOT, in charge of the protection work within the States, and, first and foremost, of transnational threats.

Although this is no longer the mainstreaming approach in the region, it is clear that countries such as Argentina, Chile or Uruguay managed to impose their approach, which was a consequence of the internal repression caused by the Armed Forces during military dictatorships. In this regard, the CEED, as has been proven, played a key role in this outcome, through some studies and reports that were required during the deliberation process.

In this regard, it should also be noted that the "drug problem" –and not the "drug trafficking problem"– has its own cooperation space: the CSPMD. This contributes to keeping this issue desecuritized, which implies addressing it from a different perspective to that of the United States. However, this has had little influence on the negotiation process that took place during the UNGASS, which would have been the propitious moment to achieve substantial changes in the current regime.

Now, as mentioned above, it is undoubtedly the field of material capabilities that has been the most neglected during the first years of the UNASUR. During the analysed period, no variations were identified in terms of productive or destructive capacities in the heat of this South American process. Beyond the frustrated projects of VANT and the EPB-UNASUR's plane, which did not go beyond the design phase, there has been no alteration of the material capabilities, either in the field of defence, or in any other of those addressed from a security perspective in the UNASUR. In this regard, it should be added that the strong asymmetries existing among the 12 South American countries are far from being reduced thanks to what has been done within this organisation.

In any case, some interesting topics may be inferred from the hypotheses, as well as from the theoretical or political discourses that affect the region.

In the analysed period, the first hypothesis is partially confirmed since, during those years, the UNASUR, except for the situation in 2016 –extensible to 2017–, has been a space where progress has been made in the desecuritization of some threats – specifically, the hypothesis of conflict and drugs–, in parallel to the securitization of others: crisis management and strategic natural resources (currently in the making).

Thus, due to the level of ownership of the South American countries that has been experienced in the defence dimension of the UNASUR, especially until 2016, the view set forth by Barry Buzan and Ole Waever in *Regions and Powers* (2003) regarding the progressive fragmentation of the South American complex in its two sub-complexes: The Southern Cone and Andean region. As stated in the third hypothesis, the dynamics of cooperation promoted by this South American body through its sectorial councils reverse this trend. However, although the gaps identified after the analysis do not put at risk the integrity of the South American complex, they do entail obstacles to evolve towards a security community associated with that space, and to the consolidation and deepening of regional cooperation at this scale.

In this sense, it has been possible to verify, through the example of the South American Defence Council, how other fractures concerning the capacities operate, as in the case of Bolivia, Guyana, Paraguay and Suriname, or the distrust that Colombia generates for many of its partners, because of their lower relative involvement in their development. As we have seen, its presence and activity, both in the CDS and in CEED, ESUDE or the CSPMD, has been marginal with respect to the relative capacities of this country, and at the same time, there were rapprochements with the Atlantic Alliance. If during a significant part of the analysed period this country has been immersed in a peace process between the Government and the FARC, the lower presence in the UNASUR has been accompanied by certain movements on the part of Colombia that have fed the distrust from the very beginning.

At the same time, far from the ‘two Latin Americas’ fractured scenario in an Atlantic and a Pacific version, throughout this research it has been confirmed that, with regard to the sectorial cooperation on security and defence of the UNASUR, a scenario is being set that moves away from this gap. Therefore, this case shows that the regional scenario operates rather in a logic in flow, which is more complex, diverse and innovative, as argued by some experts (Sanahuja, 2017a).

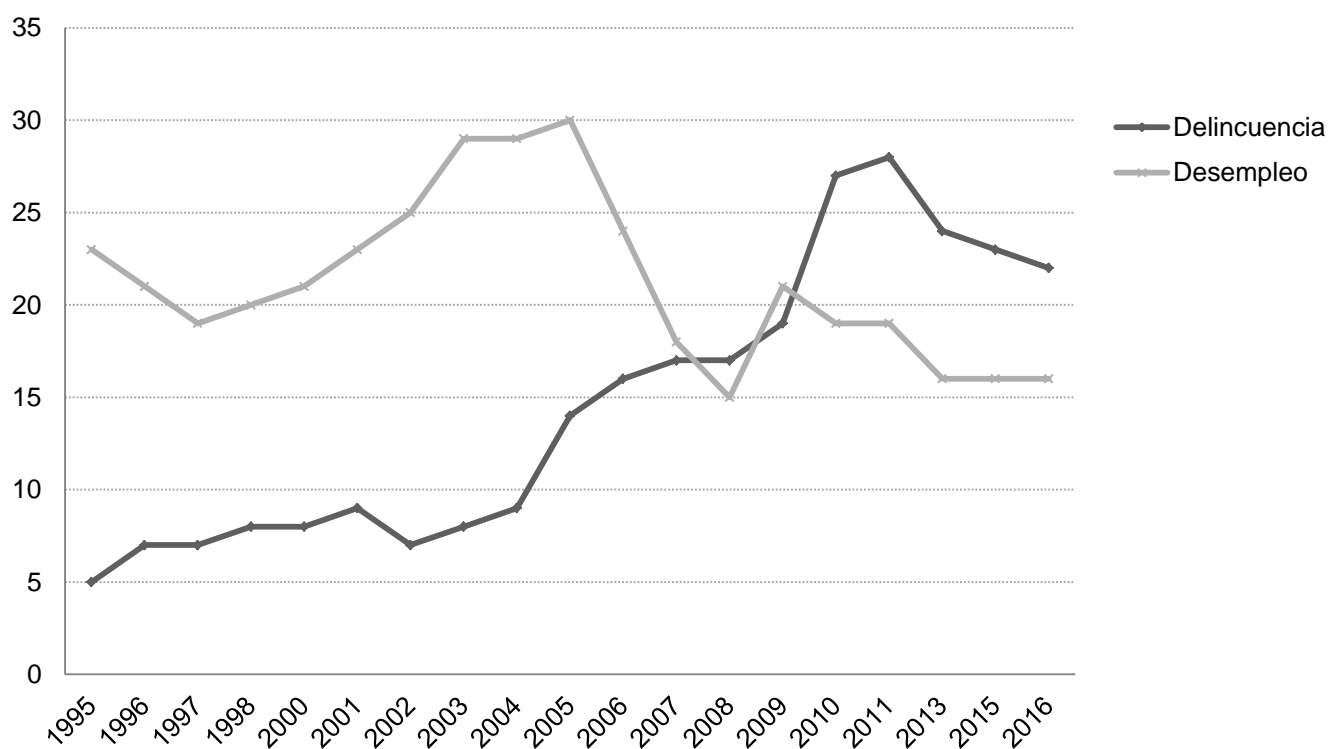
Regarding the second hypothesis, and in light of the evidence, the securitization process that has been identified –crisis management– responds to some central state logics that seek to guarantee regional stability and the continuity of the governments of the region. However, the findings regarding sectorial councils that involve transnational threats –or problems–, such as the CSPMD or CSDOT, show that the rate of progress has been much slower, despite being the subject of greatest concern and risk among the citizens of the region.

A fundamental question that has accompanied this research process and on which we wanted to throw some light –directly and indirectly– is the one asking who has benefited from the process of building the security and defence dimension in the

UNASUR. In light of the results obtained and the normative basis adopted, it is worth asking to what extent this process has brought tangible results from the point of view of the South American citizens (in)securities. Far from turning the UNASUR upside down, we must recognise that substantial progress have been made, which translates into a more stable environment, although it is necessary to draw the appropriate lessons, so as to achieve an effective answer in the future to the transnational threats and risks that continue to exist in the South American territory, while seeking greater autonomy for the region.

– PARTE VII: ANEXOS –

Anexo 1.1.: Evolución de las principales preocupaciones de la ciudadanía latinoamericana (1995-2016)



Fuente: Latinobarómetro (2016, 2015, 2013, 2011, 2010)

Elaboración propia

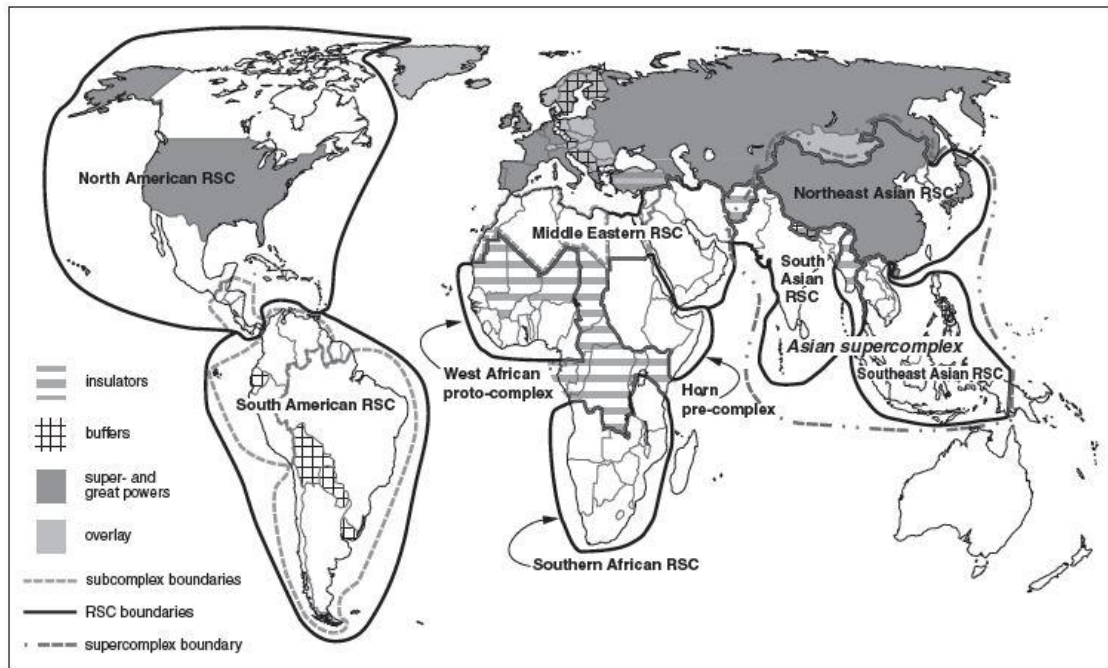
Anexo 1.2: Relación de entrevistados

<i>Entrevistado</i>	<i>Cargo</i>	<i>Fecha</i>
Rut Diamint	Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella	06/10/2014
Jorge Battaglino	Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella y Director de la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), Argentina	15/10/2014
Alfredo Forti	Director del CEED (mayo 2011-2015)	27/11/2014
Pablo Celi	Subdirector del CEED (mayo 2011-2014) y Delegado Nacional ante el CEED de la República del Ecuador	06/11/2014
Cnel. de Infantería Miguel Luiz Kothe Jannuzzi	Delegado Nacional ante el CEED de la República Federativa del Brasil	07/11/2014
Emb. Gustavo Ainchil	Dirección de Asuntos Nucleares y Espaciales y Seguridad Internacional, Argentina	07/11/2014
Cnel. Julio Eduardo Macedo	Delegado Nacional ante el CEED de la República del Perú	10/11/2014
Cap. de Navío Mario Julio Hoyos Pacheco	Delegado Nacional ante el CEED de la República del Perú	11/11/2014
Cnel. Legnani	Delegado Nacional ante el CEED de la República de Uruguay	12/11/2014
Cap. Ricardo Pinheiro Padilha	Delegado Nacional ante el CEED de la República Federativa del Brasil	12/11/2014
Patricia Salomone	Directora General de Política Latinoamericana, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina	13/11/2014
Cap. Johny Gabriel Vargas	Agregado de Defensa de Bolivia en Argentina	17/11/2014
José Álvarez Tinajero	Delegado Nacional ante el CEED de la República Bolivariana	25/11/2014
Samanta Kussrow	Coordinadora del Anuario de la Defensa de RESDAL	27/11/2014
Anahí Moracho	Responsable del CSDOT de la Cancillería argentina	26/11/2014
Emb. Gustavo García	Responsable del CDS para la Cancillería argentina	26/11/2014
Roberto de Luise	Subsecretario de Asuntos Internacionales para la Defensa de Argentina	15/12/2014
Natalia Tini	Delegada de Argentina ante el CDS	15/12/2014
Alejandro Frenkel	Exasesor ante el CDS del Ministerio de Defensa Argentino	16/12/2014
Katchik Dergouhssian	Profesor de la Universidad de San Andrés	16/12/2014
Pablo Galli	Delegado Nacional ante el CEED de la República de Argentina	16/12/2014
Nicolas Comini	Profesor de la Universidad El Salvador ex-delegado ante el CDS del Ministerio de Defensa Argentino	17/12/2014
Andres Serbin	Presidente de CRIES	18/12/2014
Miguel de Domingo	Director del área de "Seguridad y Justicia" en FIAPP	16/01/2015
Celso Amorim	exCanciller y exMinistro de Defensa de Brasil	09/10/2015
Jose María Insulza	ex-Secretario de la OEA	09/10/2015
David Álvarez Veloso	Director Asuntos Seguridad Ciudadana y Justicia de UNASUR	06/09/2016
Luiz Gustavo Rabelo Carneiro	Delegado Nacional ante el CEED de la República Federativa del Brasil	08/09/2016
Antonio Jorge Ramalho	Secretario Ejecutivo de la ESUDE	09/09/2016
Mauricio Dorfler Ocampo	Director Asuntos Políticos y de Defensa de UNASUR	12/09/2016

Anexo 1.3: Guión para las entrevistas semi-estructuradas

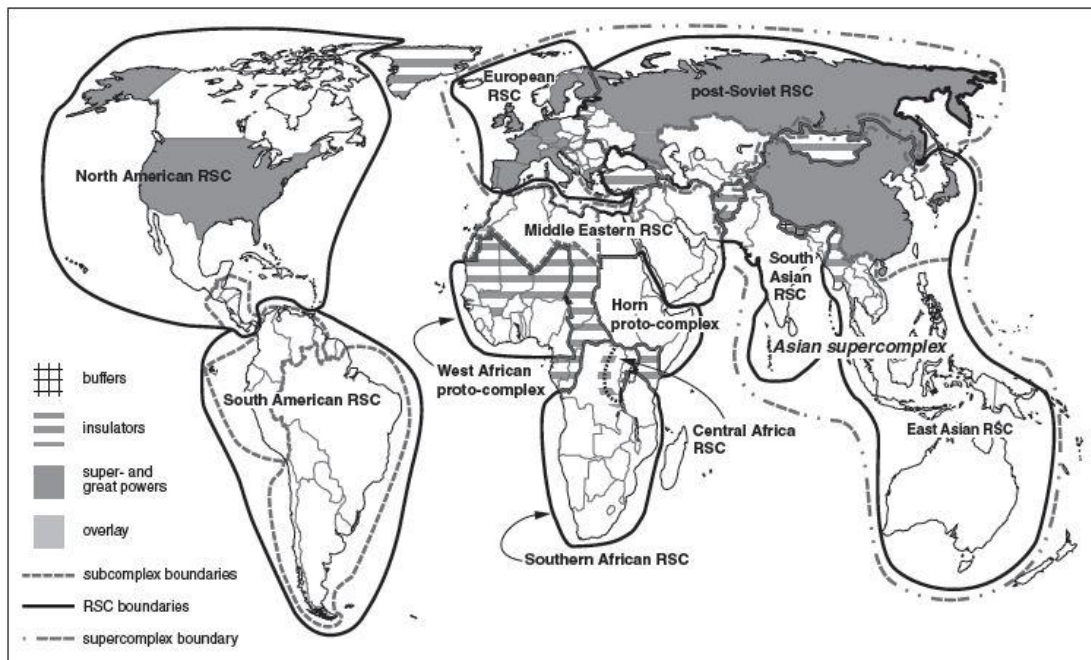
1. ¿Cómo valora, a grandes rasgos, los pasos dados hasta el momento por la UNASUR?
2. ¿Qué opinión le merece la cooperación suramericana en materia de seguridad y defensa?
3. ¿Qué amenazas regionales identifica? ¿Cuáles son los problemas de seguridad/defensa regional que afectan a la región?
4. ¿Cómo puede la UNASUR dar respuesta? ¿Qué rol debe cumplir el CDS? ¿Y el resto de Consejos?
5. ¿Cómo se traduce eso en su país/centro/órgano
6. ¿Cuál es la aportación de su país/centro/órgano a la cooperación en materia de seguridad y defensa?
7. ¿Qué actores se ocupan en su país/centro/órgano del ámbito de seguridad y defensa regional?
8. ¿En qué ha cambiado el CDS/CSSC DOT/CSLN a escala estatal y regional? [A nivel ideacional, institucional y/o de recursos materiales]
9. ¿Cómo valora la puesta en marcha del CEED? ¿Qué aporta a su país/centro/órgano y qué relación tiene con él?
10. ¿Qué espera de la ESUDE?
11. ¿Con qué estructura trabaja? ¿De qué medios dispone?
12. Por países, ¿qué valoración hace de las aportaciones y los ritmos desde su cargo?
13. ¿Cómo caracterizaría la identidad suramericana en defensa/seguridad? ¿Qué rasgos tiene?
14. ¿Cómo ve el rol que ha cumplido hasta ahora Brasil?
15. ¿Cómo ve la relación con otros esquemas regionales? [Mercosur, CAN, etc.]
16. ¿Y con otros bloques extra-regionales? [OEA, UE, etc.]
17. ¿Quién estima que se está beneficiado hasta el momento de los pasos dados por la UNASUR? ¿Y qué perdedores contempla de este proceso?
18. ¿Cómo valora hasta el momento el rol que ha cumplido la sociedad civil en los más de cinco años de recorrido de la UNASUR?

Anexo 2.1: Mapa de los Complejos de Seguridad Regionales durante la Guerra Fría



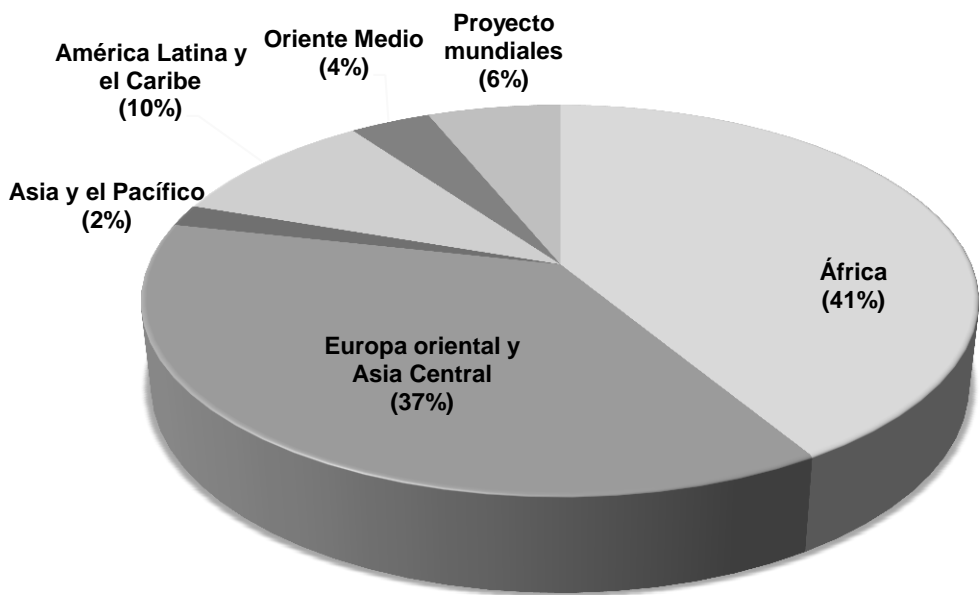
Fuente: Buzan y Wæver (2003)

Anexo 2.2: Mapa de los Complejos de Seguridad Regionales durante la Posguerra Fría



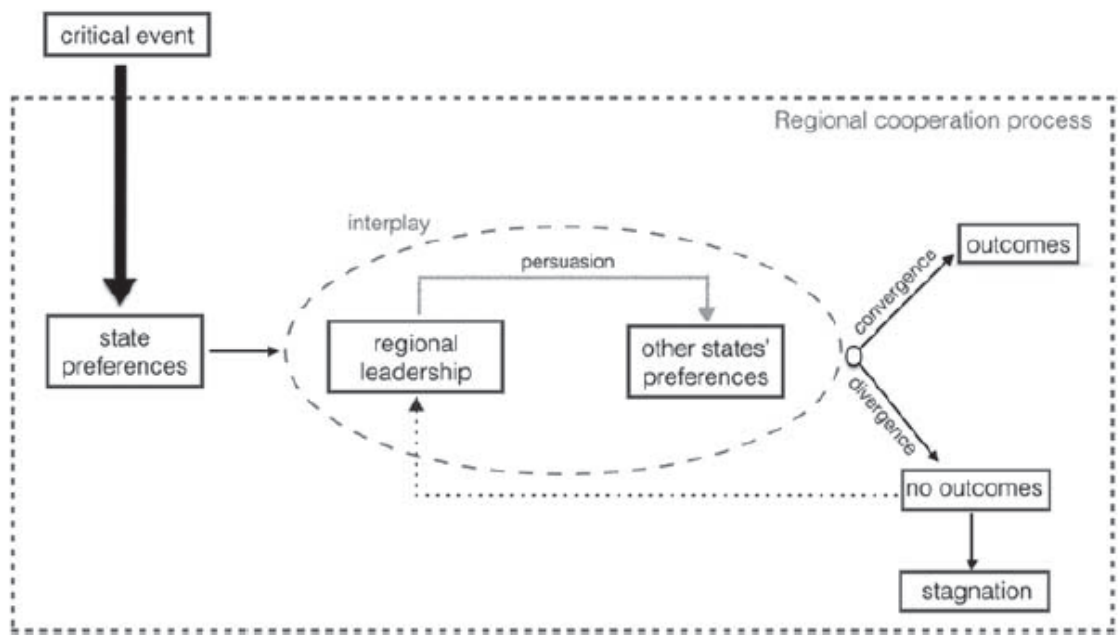
Fuente: Buzan y Wæver (2003)

Anexo 2.3: Porcentaje de proyectos financiados por parte del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad humana



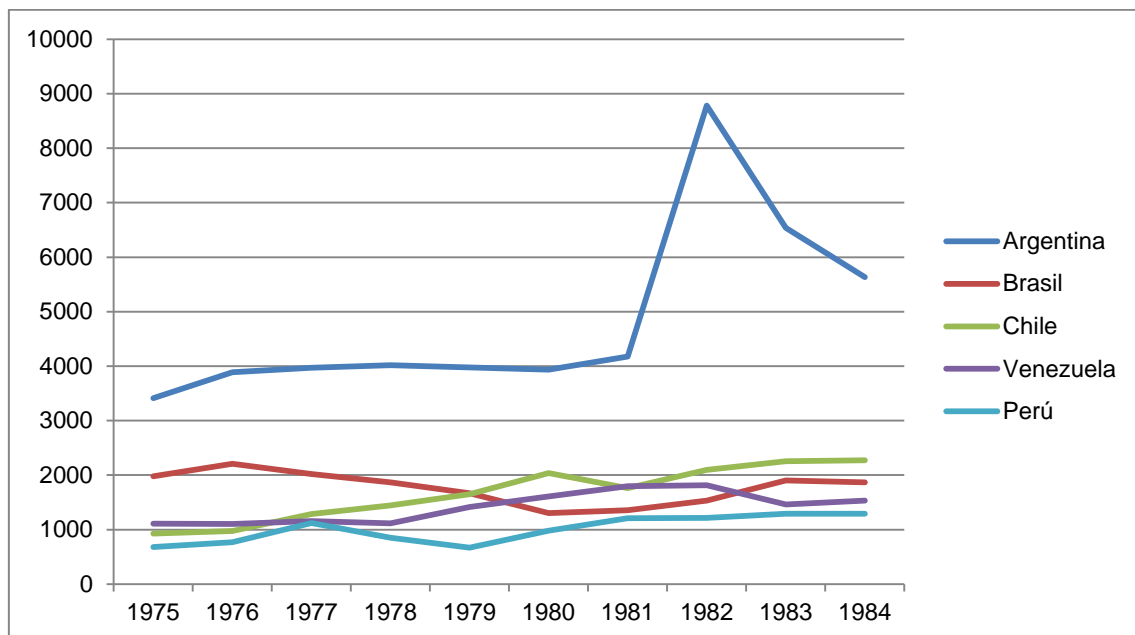
Fuente: Álvarez (2012)
Elaboración propia

Anexo 2.4: Mecanismo causal para los procesos de cooperación regional, según Stéfano Palestini y Giovani Agostinis



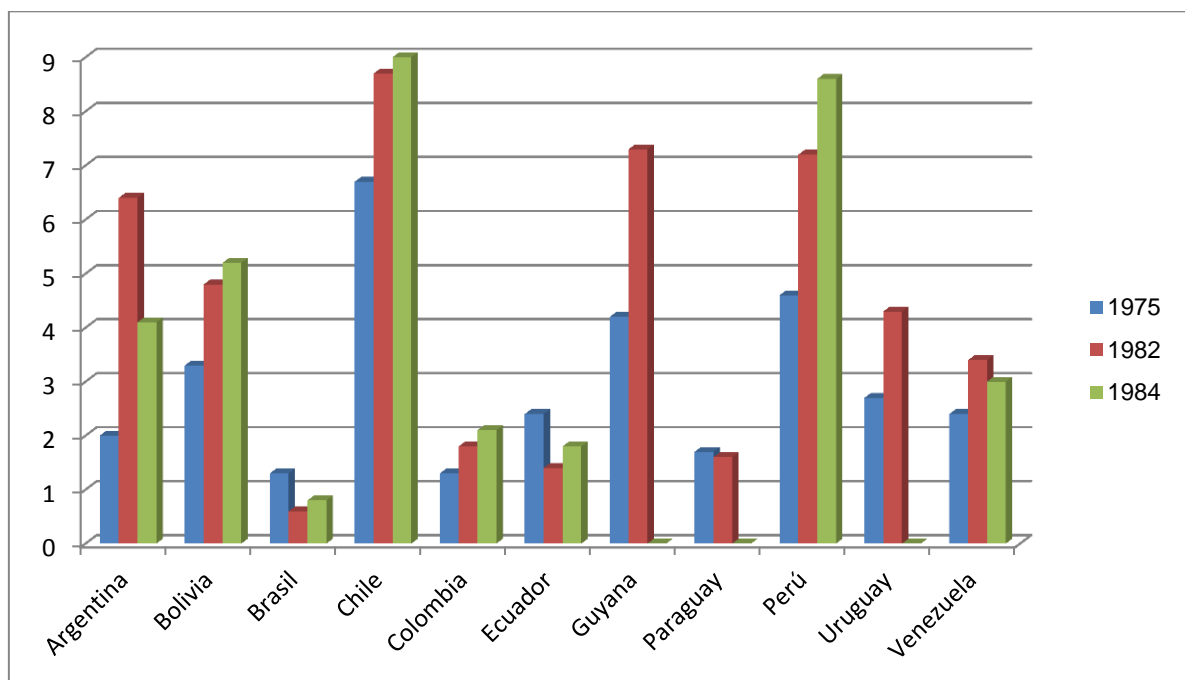
Fuente: Palestini y Agostinis (2015)

Anexo 3.1: Top 5 de gasto militar en Suramérica por países en términos absolutos, a precios constantes de 1980 (1975-1984)



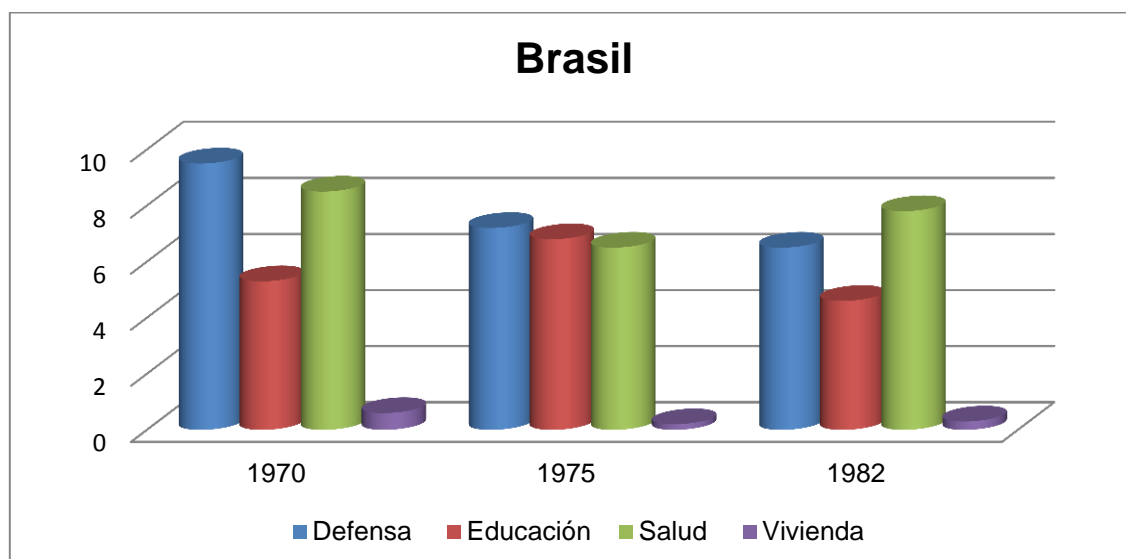
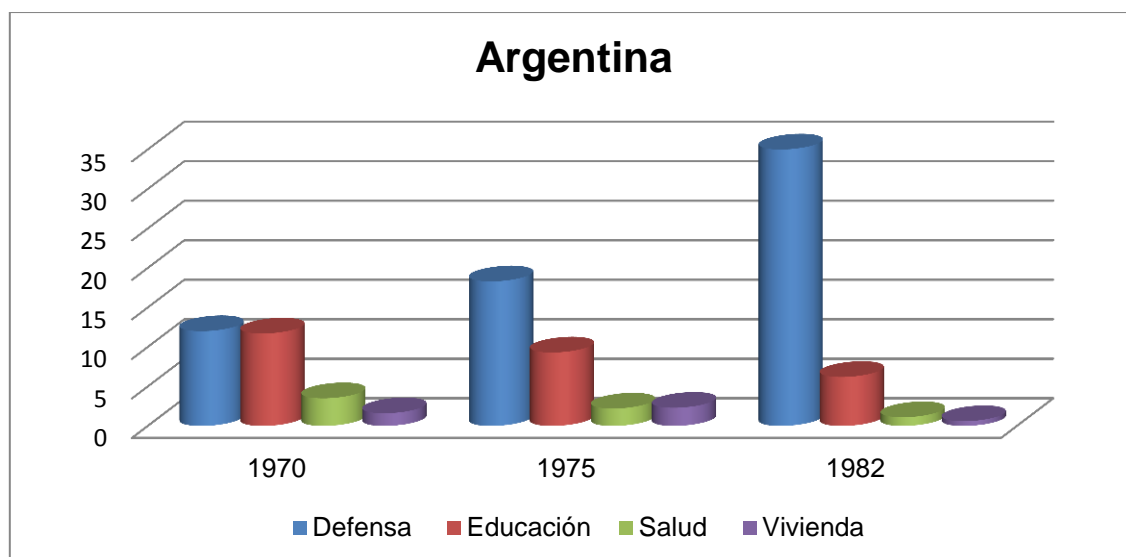
Fuente: Millán (1987) a partir de estimaciones SIPRI
Elaboración propia

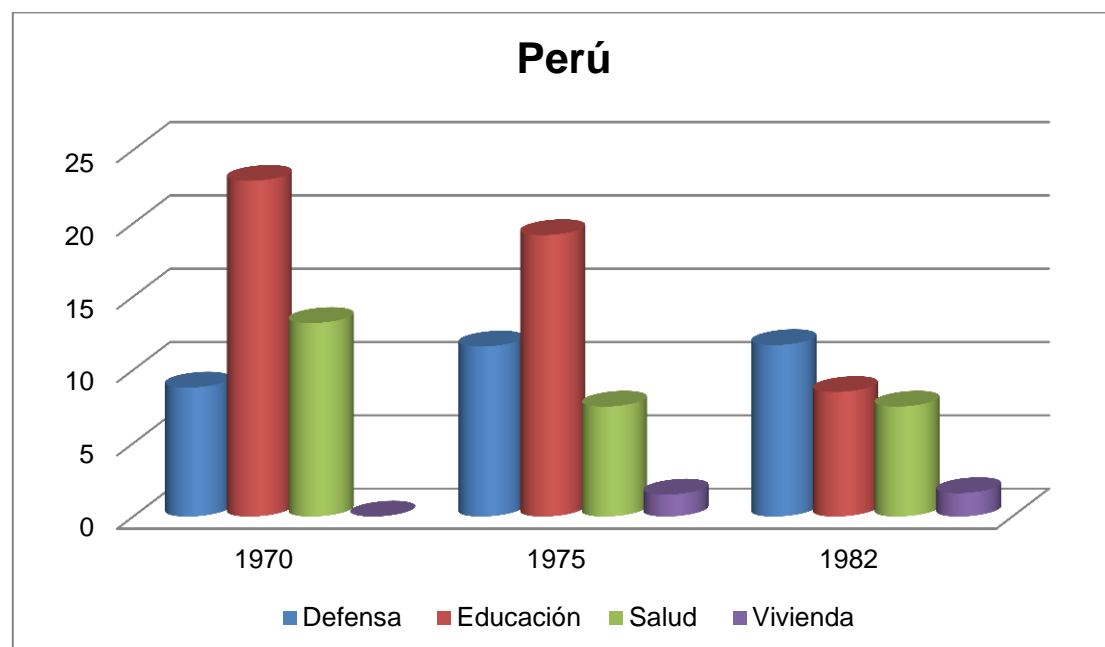
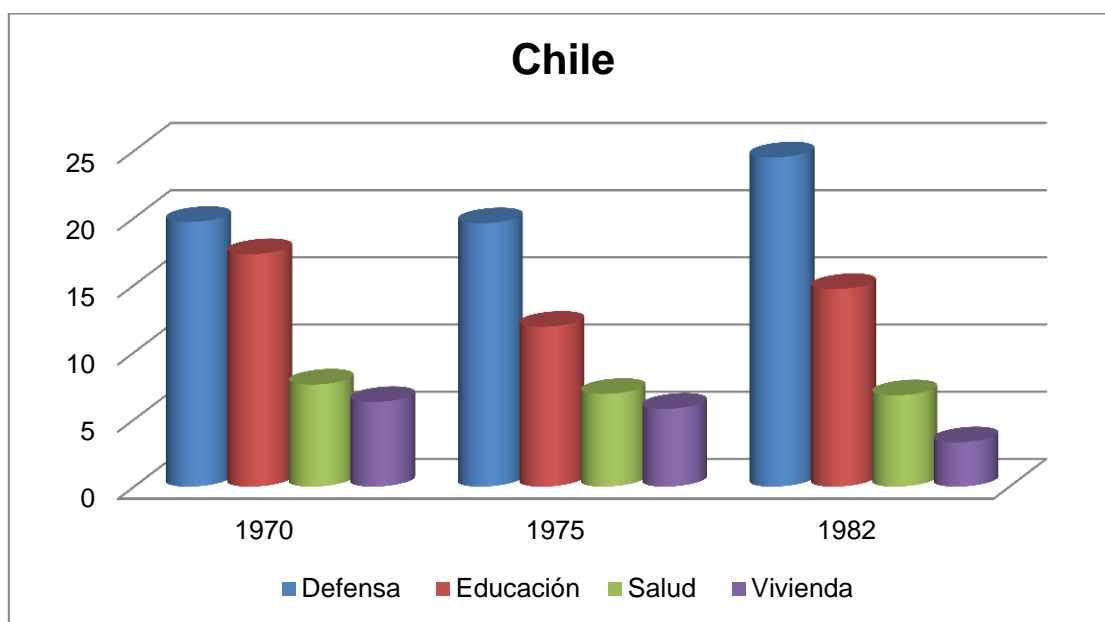
Anexo 3.2: Gasto militar como porcentaje del PIB en 1975, 1982 y 1984, por países suramericanos

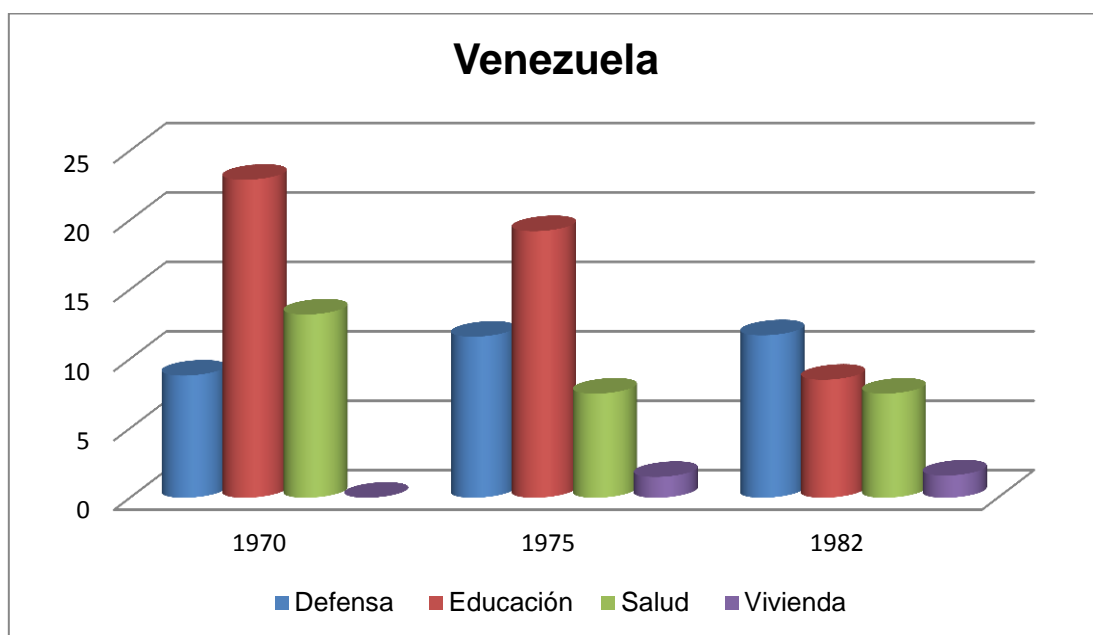


Fuente Millán (1987) a partir de CEPAL y FMI

Anexo 3.3: Comparativa de la distribución del gasto en defensa, educación, salud y vivienda como porcentaje en el presupuesto nacional de los principales países compradores de armas en Suramérica (1970/1975/1982)







Fuente Millán (1987) a partir de SIPRI, FMI, NNUU y BID
Elaboración propia

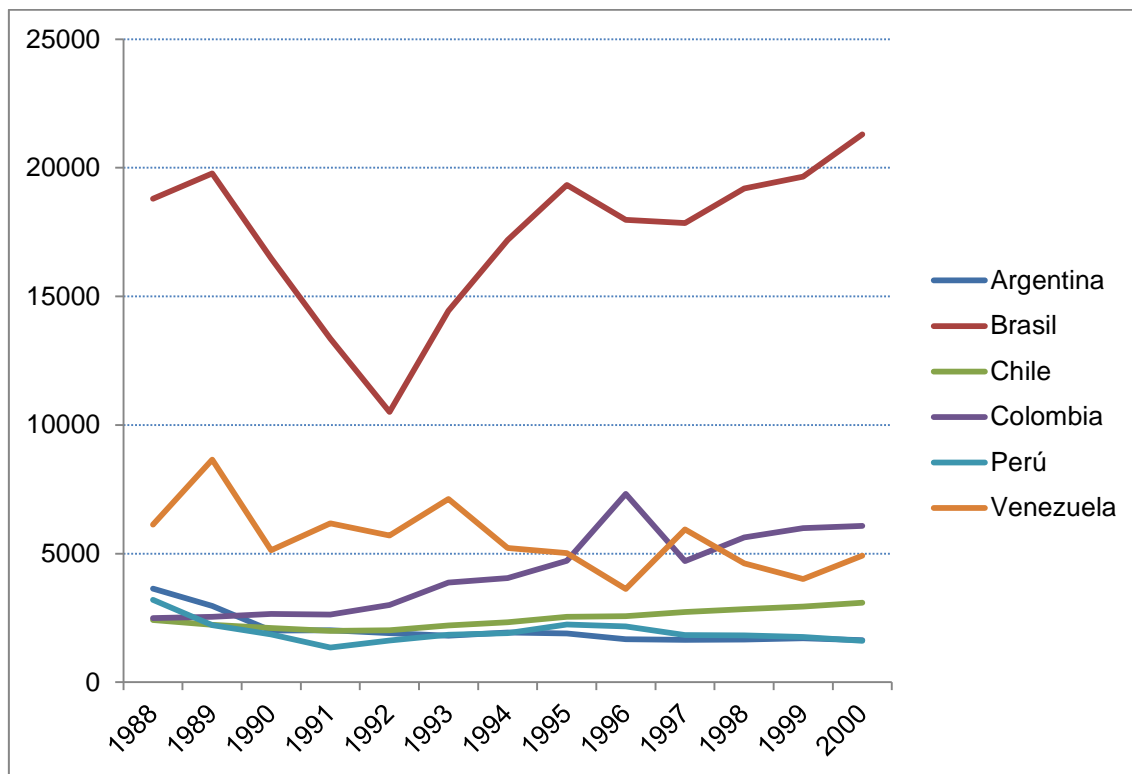
Anexo 3.4.: Porcentaje de deuda acumulada atribuible a gastos militares respecto a la deuda total en América Latina (1970-1983)

Top 10 América Latina		
1	Perú	50%
2	Ecuador	33%
3	Chile	31%
4	Argentina	18%
5	Venezuela	17%
6	Uruguay	14%
6	El Salvador	14%
8	Colombia	10%
9	Brasil	4%
10	México	1%

*En fondo gris los países suramericanos

Fuente: Kissic (1987) basado en Tullberg R. "Military-Related Debt In Latin America 1970-1983"

Anexo 3.5: Top 6 de gasto militar en Suramérica por países en términos absolutos, a precios constantes de 1980 (1988-2000)



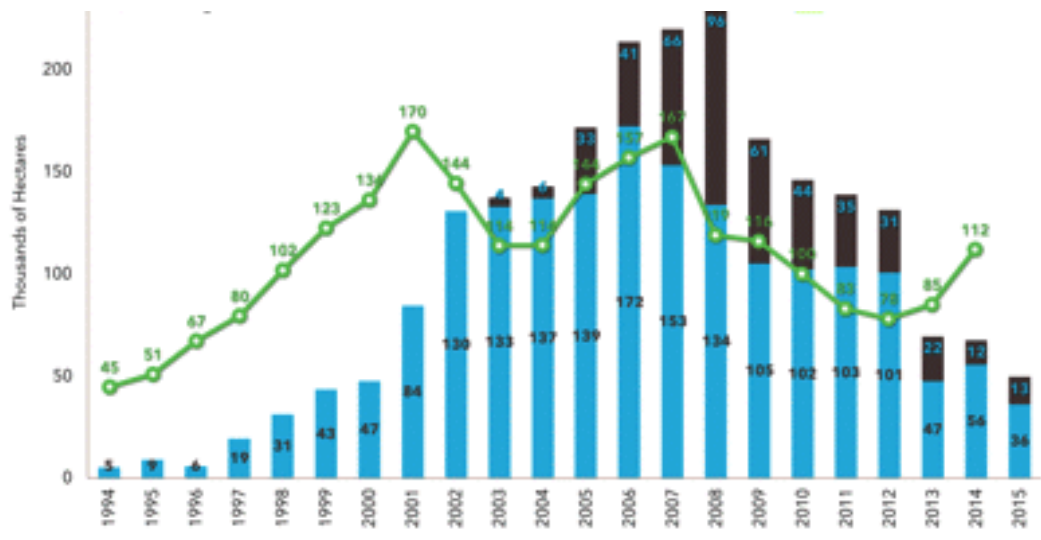
Elaboración propia a partir de SIPRI

Anexo 3.6.: Evolución de los recursos movilizados por el Plan Colombia (1999-2002)

	1999	2000	2001	2002	Promedio
AYUDA ECONÓMICA (AOD)	213,1	1027,6	51	508,6	450,075
(1) Apoyo en seguridad y asistencia	5,3	128,5	2,5	6,6	35,725
(2) Narcotráfico	205,9	894,4	48	499	411,825
(3) Asistencia militar (donaciones)	70,6	0,9	3,8	26,2	25,375
AYUDA MILITAR (1+2+3)	281,8	1023,8	54,3	531,8	472,925
Total recursos movilizados	494,9	2051,4	105,3	1040,4	923

Fuente: Ríos (2017:82)
Elaboración propia

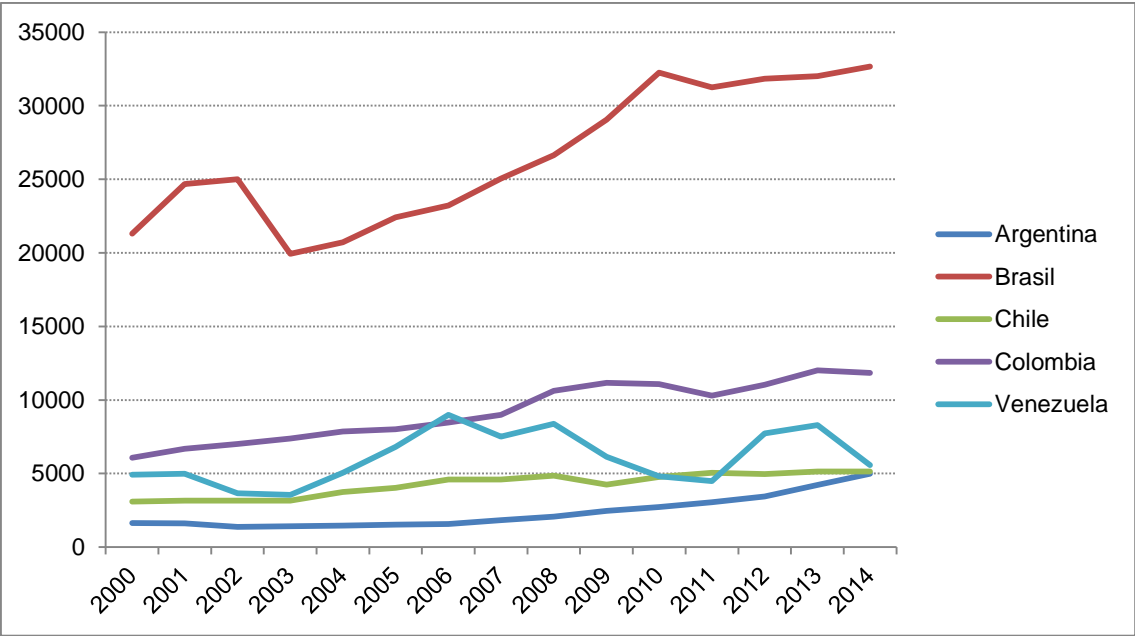
Anexo 3.7.: Evolución de erradicación de coca en Colombia, en miles de hectáreas (1994-2015)



[En azul: fumigaciones; en negro: erradicación manual; en verde: cultivos de coca]

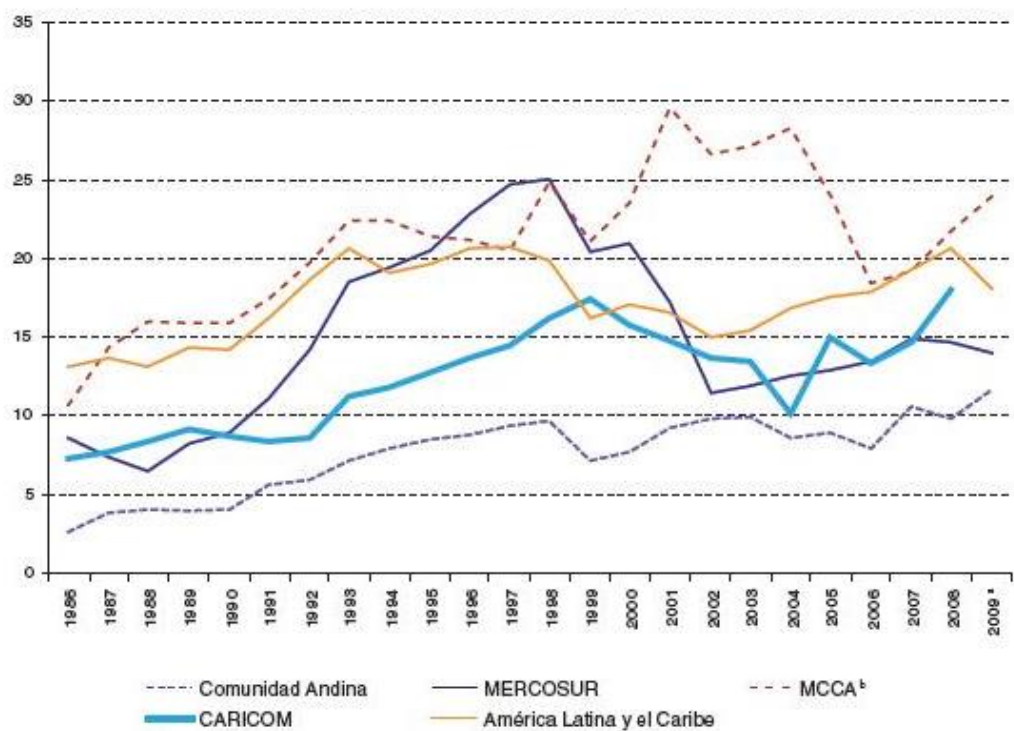
Fuente: WOLA

Anexo 3.8: Top 5 de gasto militar en Suramérica por países en términos absolutos, a precios constantes de 1980 (2000-2014)



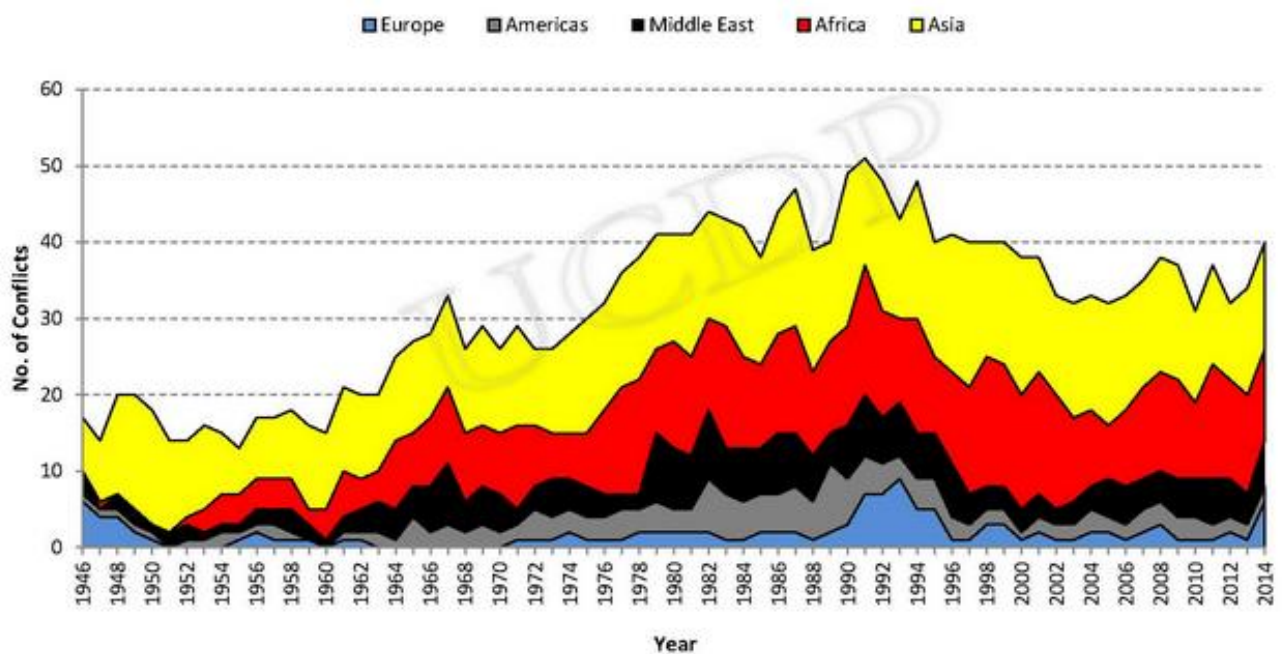
Elaboración propia a partir de SIPRI

Anexo 3.9.: Evolución del comercio intrarregional en los procesos de integración regional latinoamericanos (1986-2009)



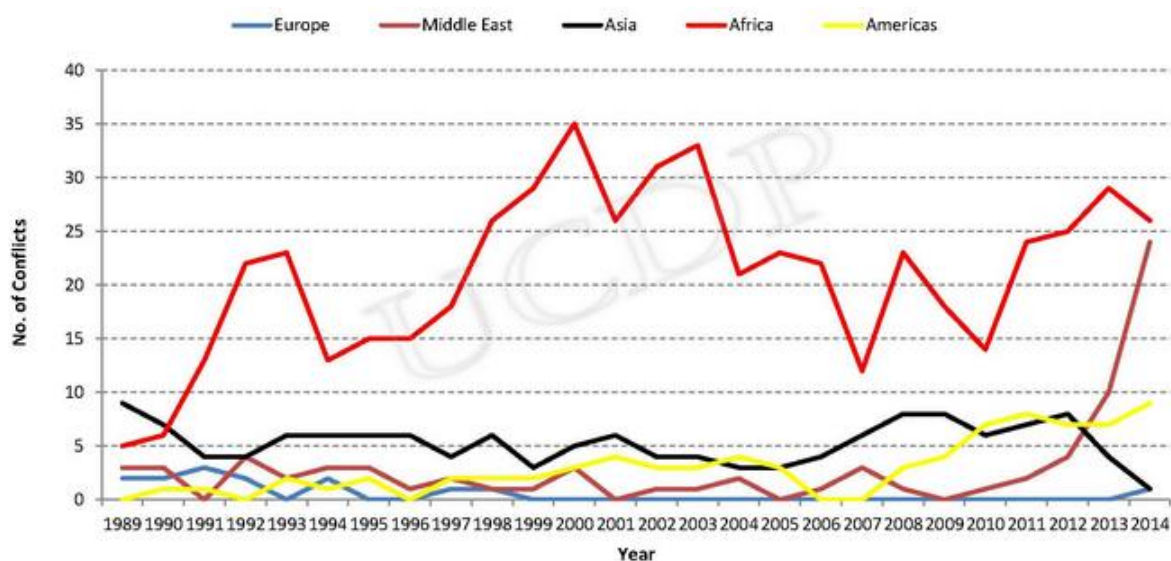
Fuente: CEPAL (2010)

Anexo 3.10.: Evolución de los conflictos armados por regiones (1946-2014)



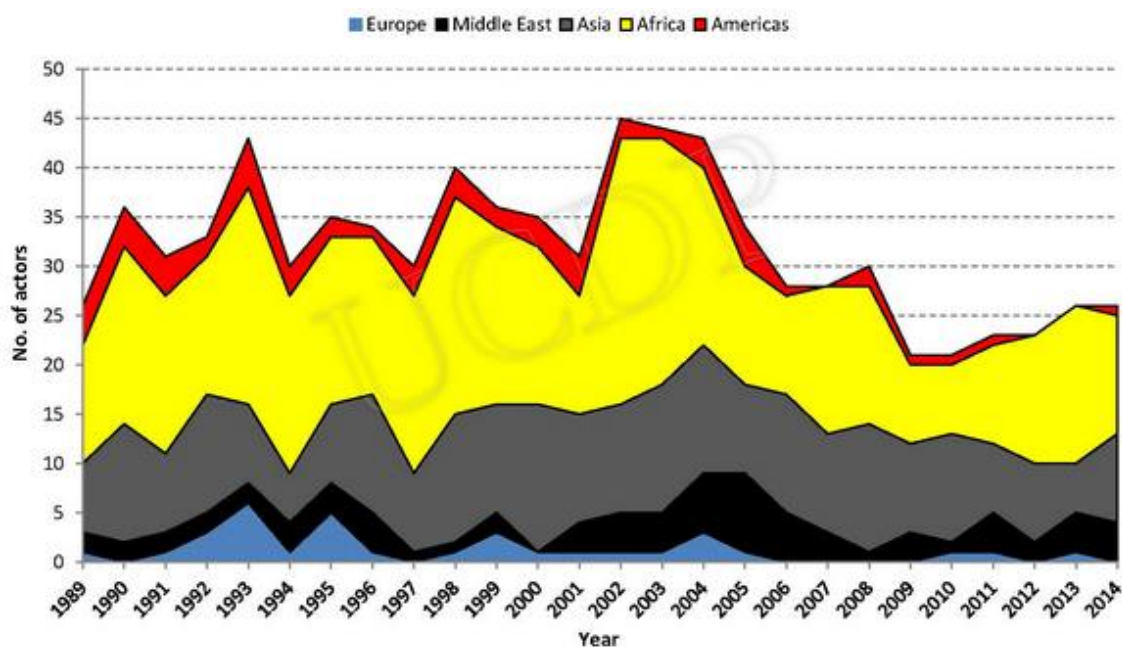
Fuente: UCDP (2015)

Anexo 3.11.: Evolución de los conflictos armados no estatales por regiones (1989-2014)



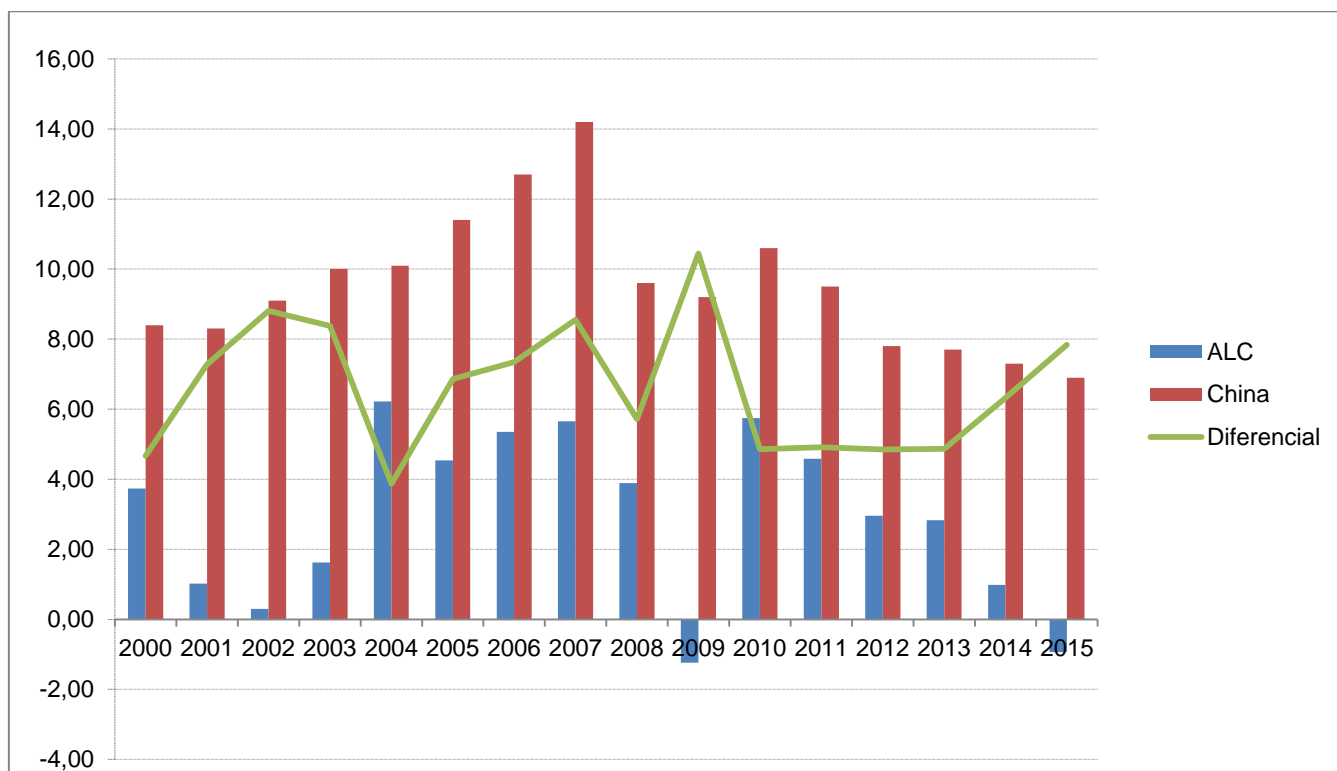
Fuente: UCDP (2015)

Anexo 3.12.: Evolución de los conflictos “one-sided” por regiones (1989-2014)



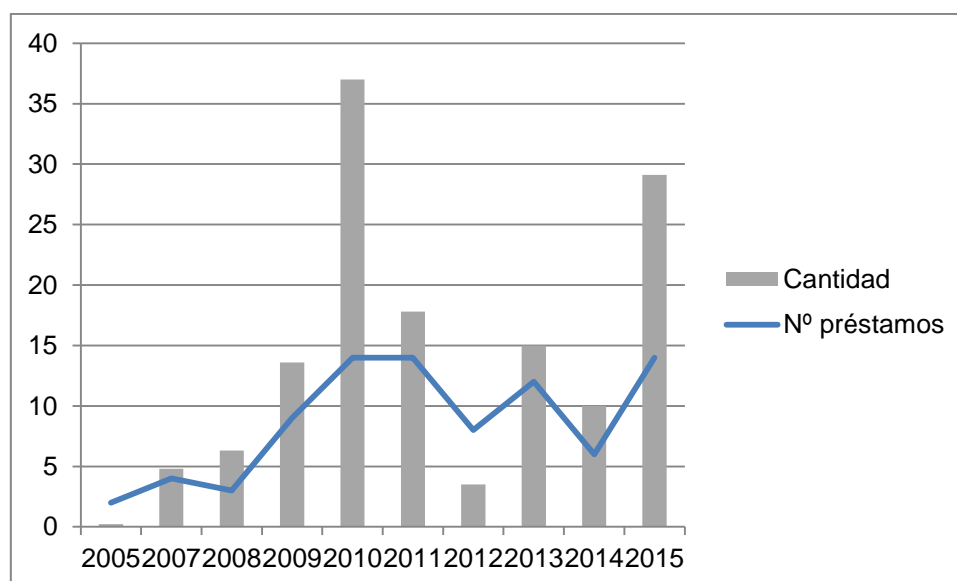
Fuente: UCDP (2015)

Anexo 3.13.: Evolución del crecimiento económico del PIB (% anual) de China y América Latina y el Caribe, (2000-2015)



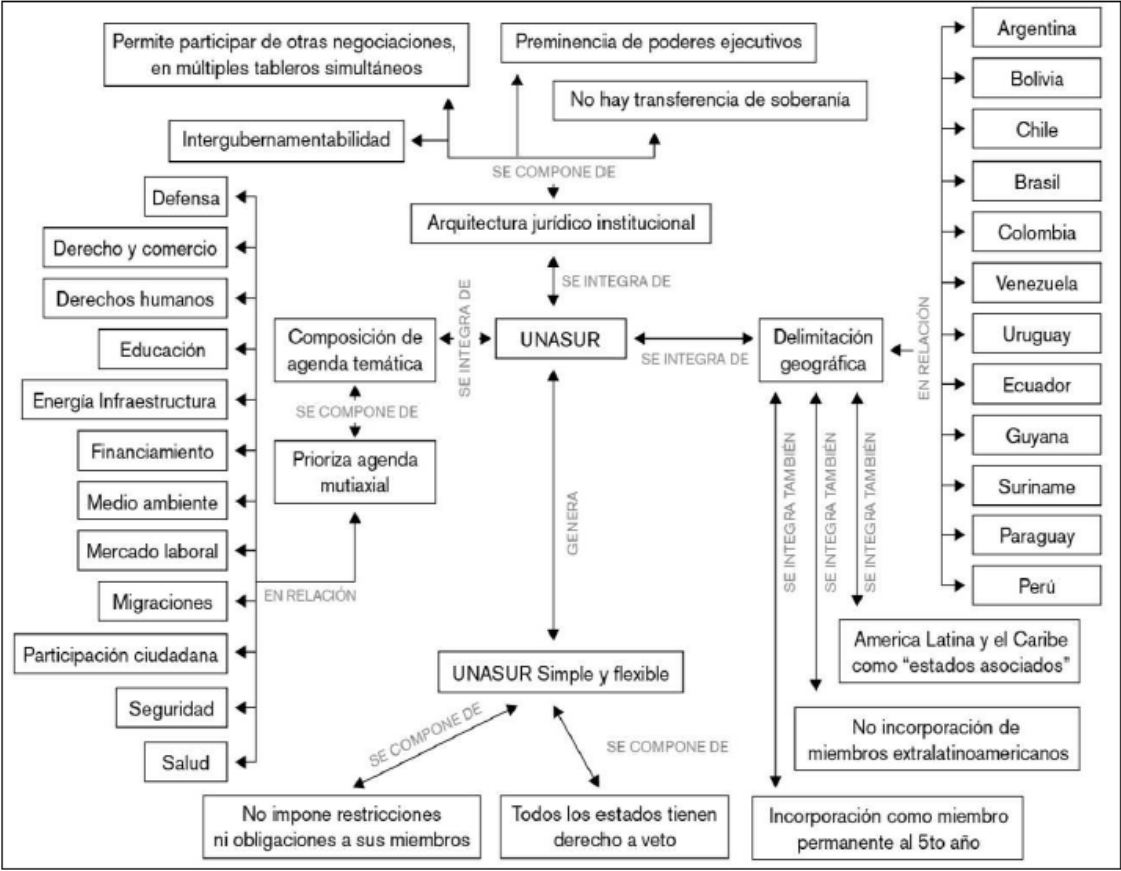
Fuente: Banco Mundial
Elaboración propia

Anexo 3.14: Los préstamos de China en América Latina y el Caribe (2005-2015)



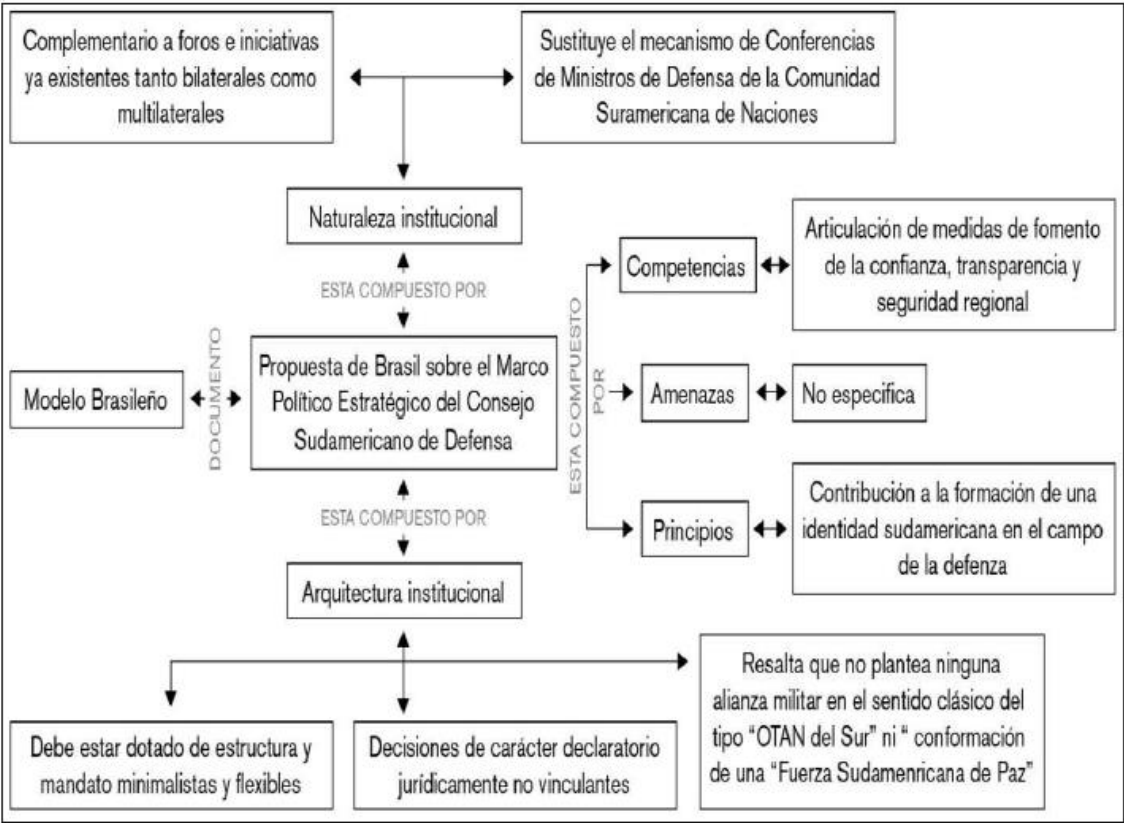
Fuente: China-Latin America Finance Database
Elaboración propia

Anexo nº 3.15: Modelo de CDS propuesto por Brasil



Fuente: Comini (2015)

Anexo nº 3.16: Modelo de CDS propuesto por Venezuela



Fuente: Comini (2015)

Anexo 4.1.: Las Presidencias Pro Témpore de UNASUR (2008-2016)

Nº	País	Inicio período	Fin período
1	Chile	23 de mayo de 2008	10 de agosto de 2009
2	Ecuador	10 de agosto de 2009	26 de noviembre de 2010
3	Guyana	26 de noviembre de 2010	29 de octubre de 2011
4	Paraguay	29 de octubre de 2011	22 de junio de 2012
5	Perú	29 de Junio de 2012	30 de agosto de 2013
6	Surinam	30 de agosto de 2013	4 de diciembre de 2014
7	Uruguay	4 de diciembre de 2014	17 de abril de 2016
8	Venezuela	17 de abril de 2016	21 de abril de 2017
9	Argentina	21 de abril de 2016	17 de abril de 2018

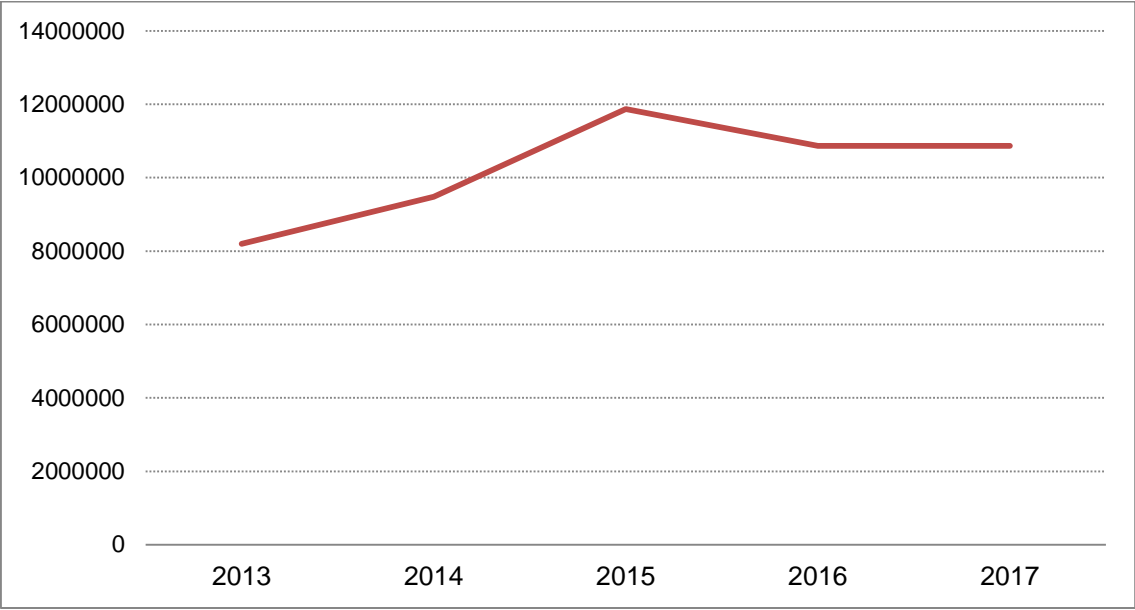
Fuente: www.unasursg.org
Elaboración propia

Anexo 4.2.: Cumbres de UNASUR (2008-2015)

<i>Cumbre</i>	<i>Fecha</i>	<i>Lugar</i>
I	15 de septiembre de 2008	Santiago, Chile
II	10 de agosto de 2009	Quito, Ecuador
III	28 de agosto de 2009	Bariloche, Argentina
IV	26 de noviembre de 2010	Georgetown, Guyana
V	29 de octubre de 2011	Asunción, Paraguay
VI	30 de noviembre de 2012	Lima, Perú
VII	30 de agosto de 2013	Paramaribo, Surinam
VIII	4 de diciembre de 2014	Guayaquil, Ecuador
IX	17 de abril de 2015	Quito, Ecuador

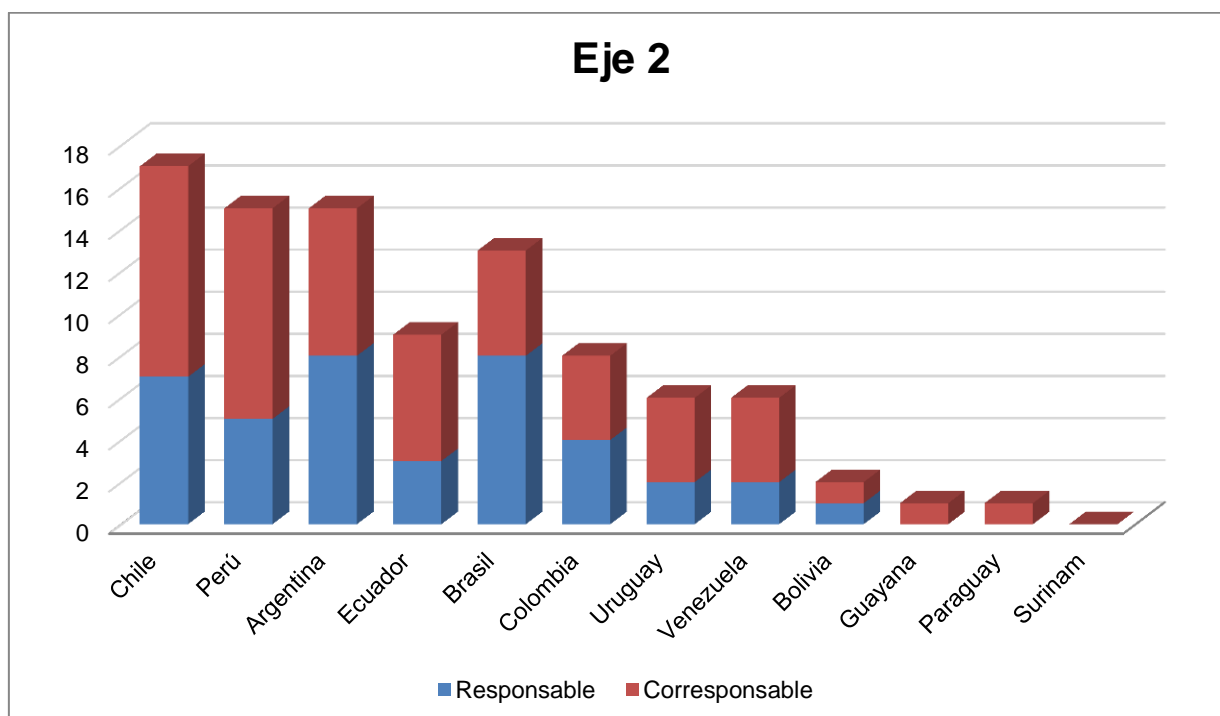
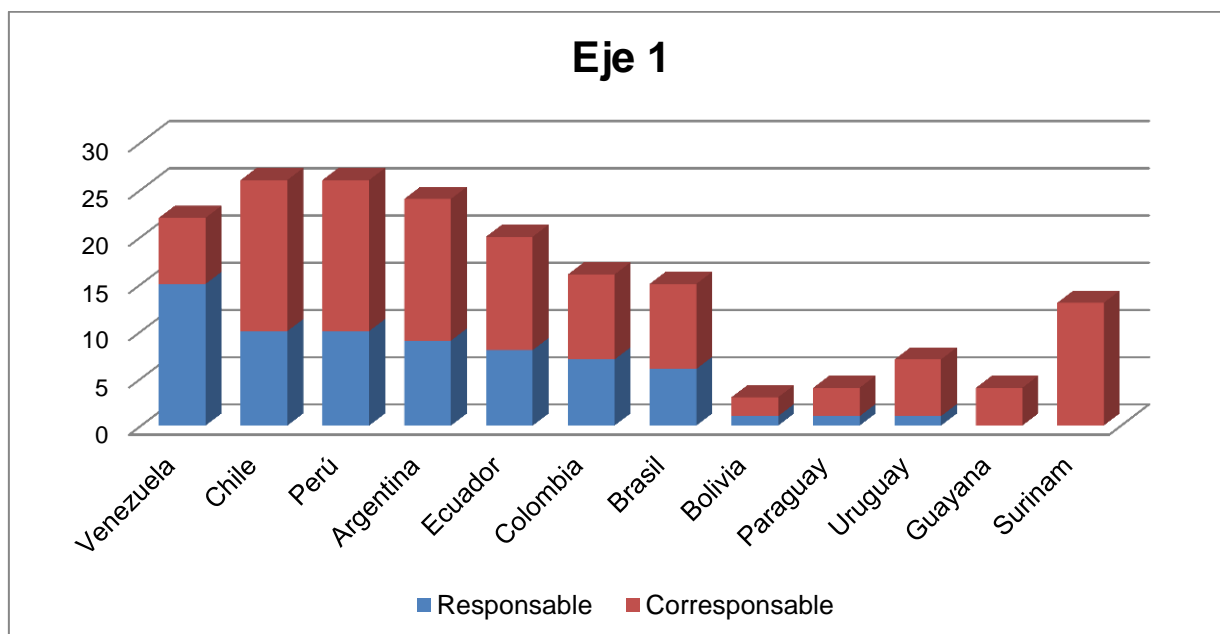
Fuente: www.unasursg.org
Elaboración propia

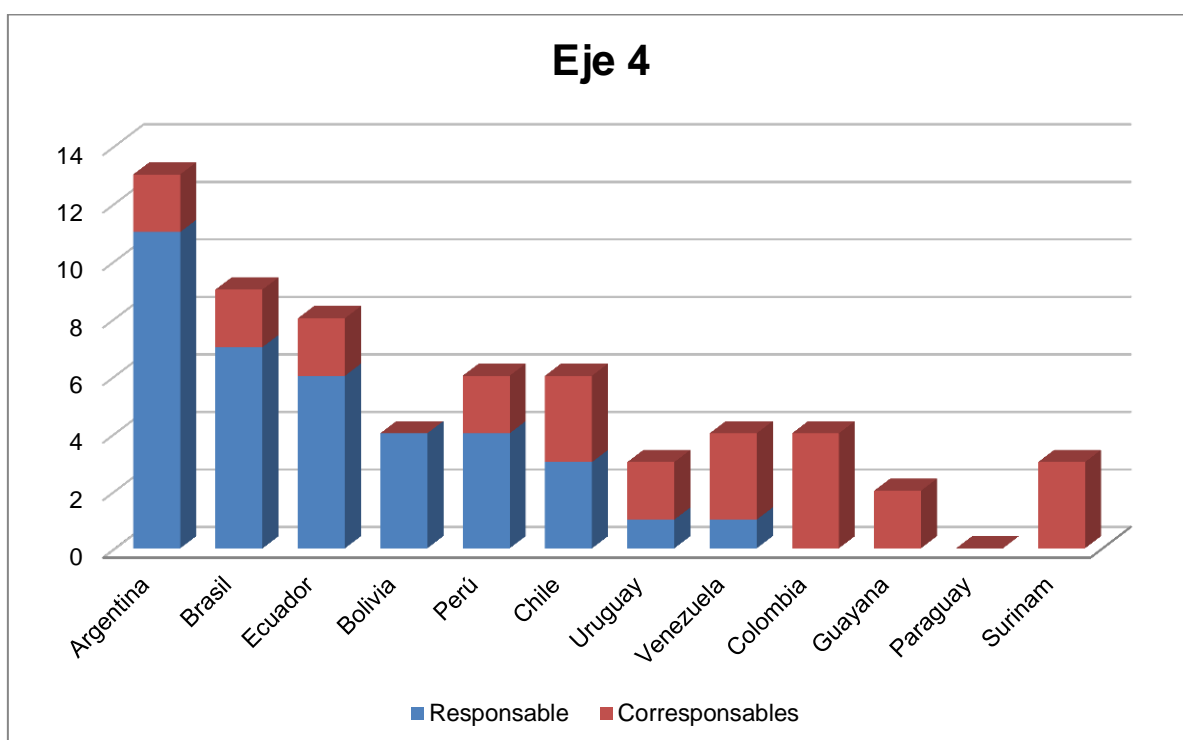
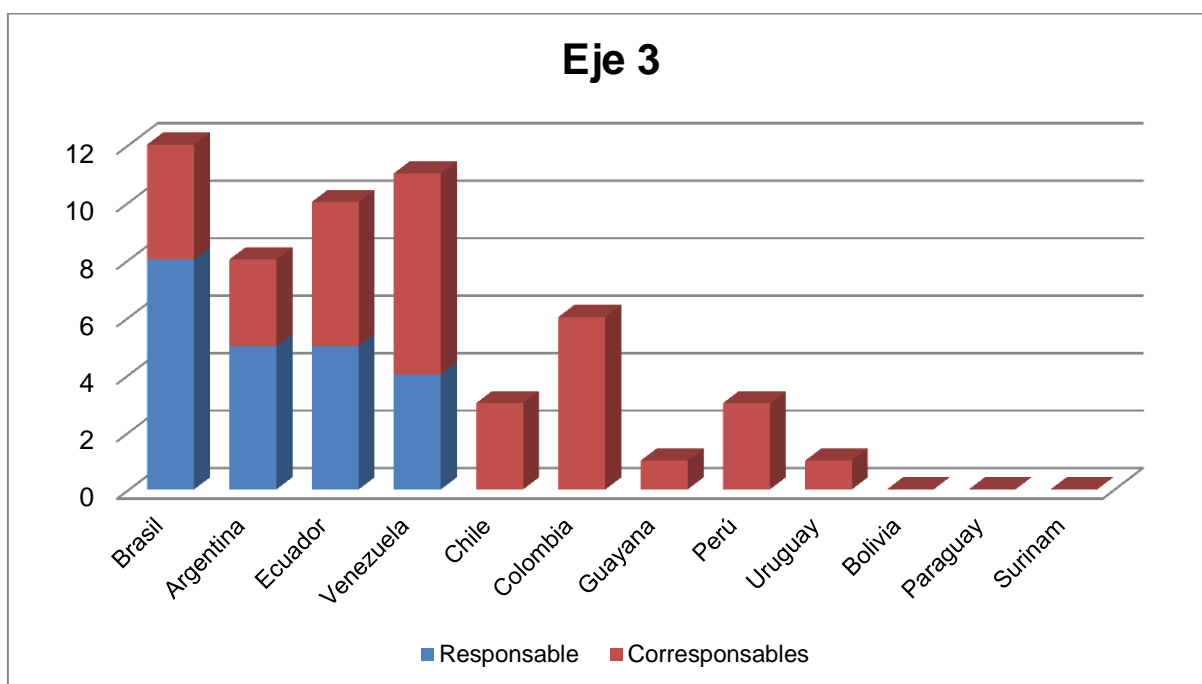
Anexo 4.3: Evolución del presupuesto de UNASUR, en dólares corrientes (2013-2017)



Fuente: UNASUR (2013e, 2013f, 2014c, 2015b, 2016a)
Elaboración propia

Anexo 4.4.: Distribución del rol de “responsable” y “corresponsable” de actividades del CDS (2009-2016)





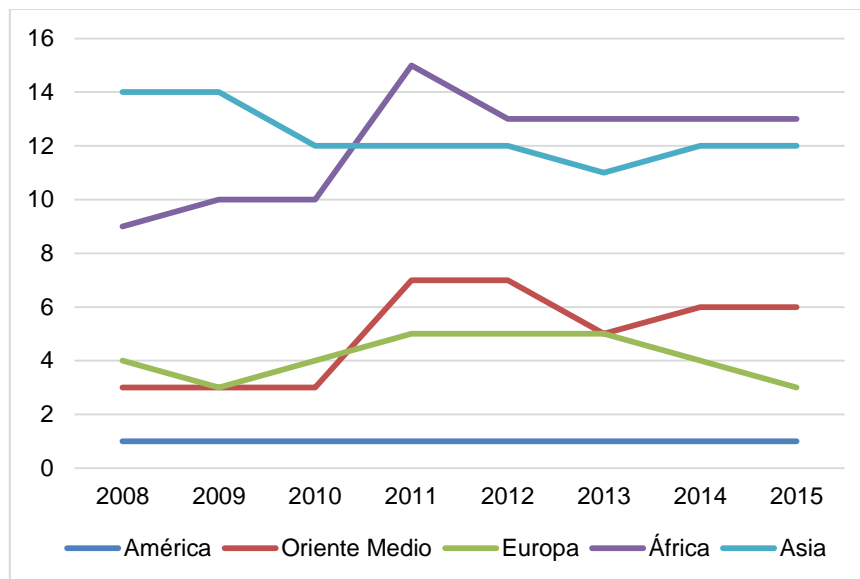
Fuente: Planes de Acción UNASUR (2009-2016)
Elaboración propia

Anexo 4.5.: Cronología de sucesos relevantes y decisiones de UNASUR durante la crisis en Venezuela entre Gobierno y oposición (abril 2013- agosto 2017)

- **14/04/2013:** Elecciones presidenciales en Venezuela. La victoria de Maduro fue discutida por la oposición liderada por Henrique Capriles, quien pidió un recuento y convocó a “caceroladas”. UNASUR participó en esos comicios y dio el visto bueno al proceso electoral
- **04/02/2014:** Una manifestación no autorizada liderada por Leopoldo López se zanja con diferentes disturbios y 43 muertes, entre oficialistas y opositores, más de 486 heridos y 1854 detenidos. El dirigente opositor fue encarcelado acusado presuntamente, según la fiscalía, de ser el responsable en la comisión de delitos de incendio intencional, instigación pública, daños a la propiedad pública y asociación para delinquir.
- **16/02/14:** Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, reunido en Sesión Extraordinaria en Santiago de Chile aprueba la decisión 02/2014 en la que se respalda los esfuerzos del Gobierno venezolano y aprueba, a solicitud del propio Gobierno afectado una comisión integrada por cancilleres para acompañar, apoyar y asesorar el diálogo constructivo y amplio.
- **Marzo 2014-marzo 2015:** La Comisión de cancilleres realiza tres visitas a Caracas en las que se reúne con diferentes representantes gubernamentales y de la oposición.
- **06/12/2015:** Elecciones parlamentarias en Venezuela y victoria de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) con 112 de los 167 diputados de la Asamblea Nacional (56,2% de los votos).
- **12/04/16:** Maduro establece la Comisión de la Verdad y la Justicia y Reparación a las Víctimas. La Comisión tiene que investigar los hechos violentos de las protestas de febrero de 2014, El objetivo central de la Comisión es determinar la verdad, el reconocimiento y reparación de las víctimas, la garantía de la no repetición de un golpe de Estado, la garantía de justicia para ir hacia un nuevo Estado de paz. Sus frutos se esperaban en un plazo de seis meses.
- **25/04/16:** Por los problemas sociales y económicos que persisten en el país, el Congreso, controlado por la oposición, impulsa un referéndum revocatorio que pretende un cambio en el Ejecutivo de Maduro.
- **13/05/16:** Maduro decreta un Estado de excepción y emergencia económica ante la posibilidad de un supuesto golpe contra su Gobierno. Este mismo decreto de emergencia económico logró en los pasados meses reformular el sistema productivo y financiero del país. La Asamblea Nacional de Venezuela ha rechazado el decreto de Estado de Emergencia Económica y Estado de Excepción ordenado por Maduro, calificándolo como “inconstitucional”. Los líderes opositores han anunciado que continuarán con sus planes para protestar y para exigir el referendo sobre el mandato de Maduro.

- **14/05/16:** La Asamblea Nacional de Venezuela pide formalmente al secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, que invoque la Carta Democrática Interamericana que, de aprobarse, supondría la exclusión del país del organismo, ante la crisis social y política que vive.
- **18/05/16:** Tras la solicitud de la UNASUR de integrar la Comisión de la Verdad, un grupo de expresidentes compuesto por José Luis Rodríguez Zapatero (España), Martín Torrijó (Panamá), y Leonel Fernández (República Dominicana) se desplazan a Venezuela como mediadores para abrir un espacio de diálogo entre el Gobierno de Maduro y la oposición.. El resultado esperado del trabajo de la Comisión es la normalización de la situación política de Venezuela y la instauración de un diálogo entre el gobierno de Maduro y la oposición.
- **20/05/16:** Ante a la creación de la Comisión de la Verdad, la Comisión de Política Exterior Soberanía e Integración de la Asamblea Nacional, se solicitó a Naciones Unidas que validara los estándares. En respuesta, el representante regional para América del Sur de NNUU, Amerigo Incalcaterra, se declara listo para ayudar a Venezuela con su asesoramiento en el campo de los derechos humanos.
- **20/05/16:** Tras una reunión de trabajo solicitada por el presidente Maduro y sostenida con representantes de la UNASUR en la que se evaluó el tema de la agenda económica, queda instalada la Comisión Económica de la UNASUR. El objetivo de la Comisión Económica de UNASUR es evaluar a profundidad la situación económica actual del país, así como la necesidad y demanda de la población principalmente en materia alimentaria.
- **26/05/16:** El secretario general de la OEA Almagro afirma que presentará en una convocatoria de urgencia del consejo permanente, el informe sobre Derechos Humanos —elaborado por el Parlamento venezolano—, lo que abrirá la puerta al país a la Carta Democrática Interamericana. La intención de Almagro es que los 34 países miembros de la organización se pronuncien sobre la situación en Venezuela. El embajador de Venezuela ante la Organización de Estados Americanos (OEA), Bernardo Álvarez, insiste que es ilegal que el secretario general de organismo, Luis Almagro, aplique la Carta Democrática a su país.
- **30/05/16:** El Secretario General de la OEA, Luis Almagro, convoca una sesión urgente del Consejo Permanente de la OEA entre el 10 y el 20 de junio. La convocatoria se acompaña de un informe sobre la situación en el país.
- **01/06/16:** El Consejo Permanente de la OEA, a iniciativa de Argentina, aprueba una declaración sobre Venezuela en la que se busca una solución de mutuo acuerdo con el Gobierno y se reconoce y respalda la labor de los expresidentes Zapatero, Fernández, Torrijos.

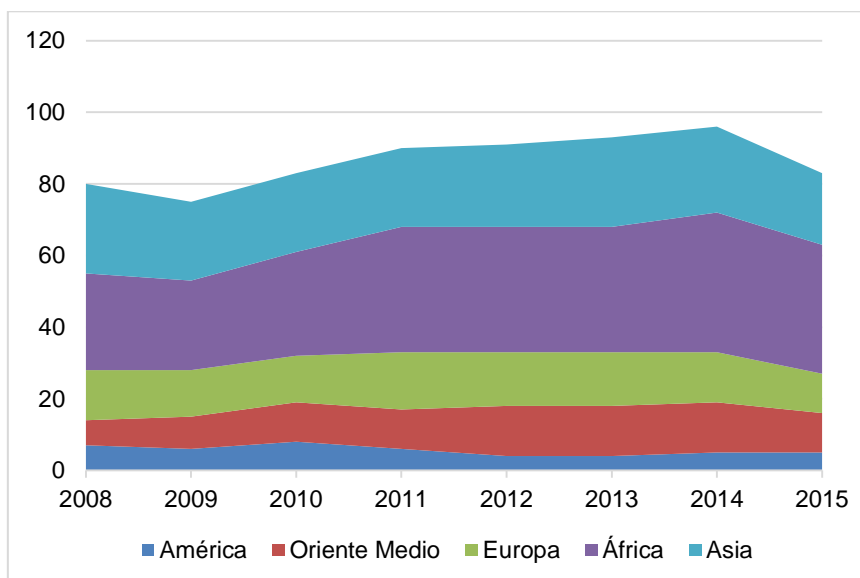
Anexo 4.6.: Evolución de los conflictos armados, por regiones (2008-2015)



Fuente: Escola Cultura de Pau (2009-2016)

Elaboración propia

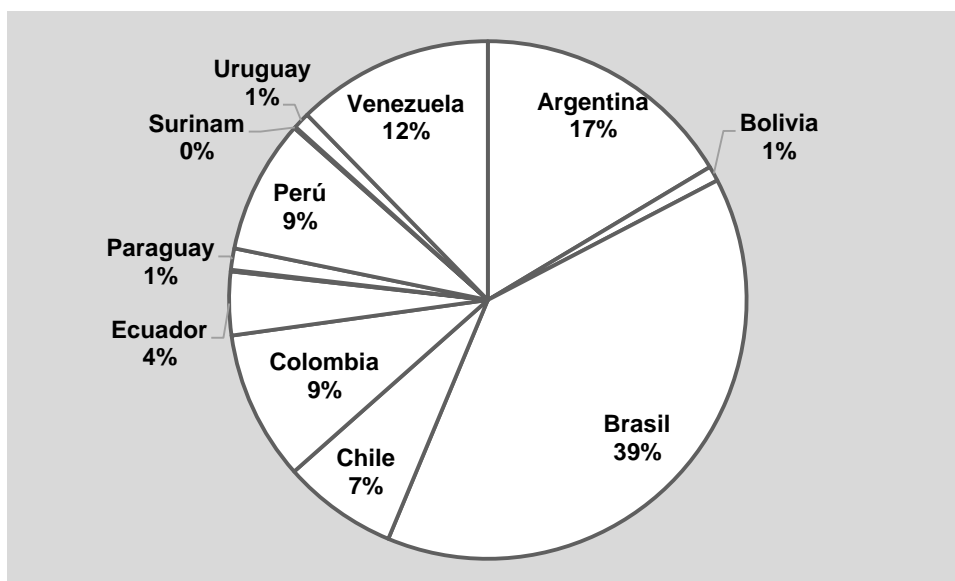
Anexo 4.7: Evolución de las tensiones, por regiones (2007-2015)



Fuente Escola Cultura de Pau (2009-2016)

Elaboración propia

Anexo 4.8.: Promedio del porcentaje de cada país al presupuesto de UNASUR (2013-2016)



Elaboración propia a partir de UNASUR (2013e, 2013f, 2014c, 2015b)

Anexo 4.9.: Top-5 mundial de las mayores disminuciones de gasto en Defensa en el periodo 2006-2015, junto con el gasto militar en términos absolutos de 2015

Países	Gasto Militar (2015) (en millones de dólares)	Disminución 2006-2015 (-%)
Venezuela	5265	77
Eslovenia	407	37
Letonia	286	37
Grecia	5083	35
República Checa	1778	35

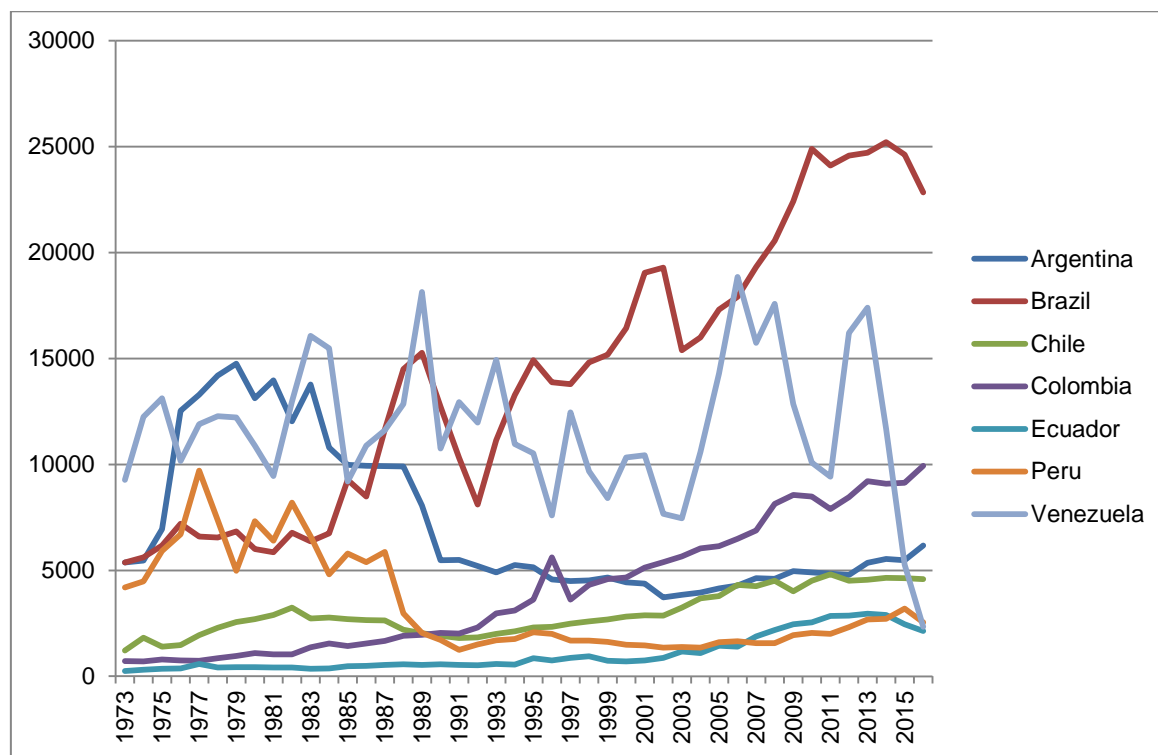
Elaboración propia a partir de Perlo-Freeman *et. al.* (2016)

Anexo 4.10.: Top-5 mundial de las mayores disminuciones de gasto en Defensa en el periodo 2006-2015, junto con el gasto militar en términos absolutos de 2015

Países	Gasto Militar (2016) (en millones de dólares)	Disminución 2015-2016 (-%)
Venezuela	9 222	56
Sudán del Sur	138	54
Azerbaijan	1379	36
Iraq	6 233	36
Arabia Saudi	63 673	30
Costa de Marfil	425	27
Kazajstan	1102	26
Ghana	162	23
Zambia	300	22
Perú	2481	20
Guinea	162	19
Ecuador	2165	13
México	6020	11
Angola	2824	10
Omán	9103	9,6

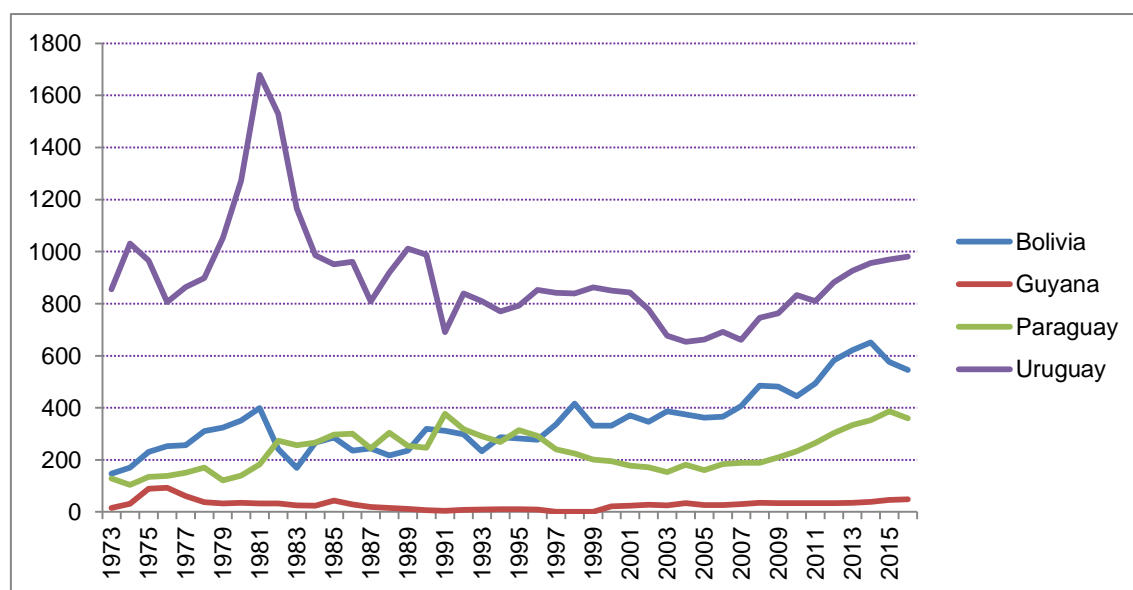
Elaboración propia a partir de Tian, N. *et. al.* (2016)

Anexo 4.11: Top 7 de gasto militar en Suramérica por países en términos absolutos, a precios constantes de 2016 (1973-2016)



Elaboración propia a partir de SIPRI (2016)

Anexo 4.12: Top-4 de los países con menor gasto militar en Suramérica en términos absolutos, a precios constantes de 2016 (1988-2000)



(*) El SIPRI no cuenta con registros de gasto para ese periodo de Surinam

Elaboración propia a partir de Tian, N. *et. al.* (2016)

Anexo 4.13: Participación de efectivos de países de UNASUR en misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (2013)

<i>País</i>	<i>Efectivos</i>	<i>Porcentaje</i>
Brasil	2199	32%
Uruguay	2185	32%
Argentina	1025	15%
Chile	533	8%
Perú	396	6%
Bolivia	224	3%
Paraguay	209	3%
Ecuador	75	1%
Colombia	12	0%
Guyana	0	0%
Surinam	0	0%
Venezuela	0	0%

Elaboración propia a partir de los datos de ONU (2013)
(<http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>)

– PARTE VIII: RESUMEN –

¿Cómo se articula una cooperación regional en materia de seguridad y defensa a escala suramericana en el siglo XXI? ¿Para quién? ¿Qué amenaza/s/riesgo/s se identifica/n? ¿Con qué resultado/s? Estas interrogantes dan origen a este trabajo, centrado en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Como se verá, tras unos primeros intentos en los noventa y unos antecedentes directos desde los 2000, este organismo de diálogo, cooperación y concertación regional con carácter multidimensional se puso en marcha en 2008 por parte de los 12 países suramericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. A continuación, sin embargo, se tratará de trascender ese caso de estudio para dar respuesta a otras cuestiones de fondo relevantes para el estudio de las relaciones internacionales, como es el triángulo conceptual que enlaza tres nociones esencialmente disputadas como las de seguridad, regionalismo o poder.

Así, el principal objetivo es analizar la construcción del pilar de seguridad y defensa en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), e indagar en qué medida éste ha incidido en la estructura de seguridad suramericana desde su creación. Como experiencia de cooperación regional integrada por el conjunto de países suramericanos, UNASUR es una de las expresiones más claras de un regionalismo emergente en América Latina a finales de los 2000, calificado según algunos expertos como “posliberal”¹⁷⁴ (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009) “heterodoxo” (Van Klaveren; 2012) o “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Pese a la parálisis o aletargamiento en la que se encuentra desde principios de 2017, al no haberse consensuado un sucesor de Ernesto Samper como Secretario General, y su progresivo estancamiento en un escenario de cambios en la región, tanto de carácter económico como político (Celi, 2017; Frenkel, 2017), UNASUR ha sido de los organismos regionales que más ha avanzado en su cooperación regional desde su creación en 2008, comparado con otras experiencias regionales latinoamericanas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Alianza del Pacífico.

De las distintas dimensiones de cooperación que aborda UNASUR, la de seguridad y defensa es junto con infraestructuras y salud, la que más ha progresado desde su puesta en marcha. En especial, la cooperación en materia de defensa, que

¹⁷⁴ Tal y como establece la nueva ortografía de la lengua española, se recomienda el uso del prefijo “pos” en lugar de “post-”, por ello en adelante se sigue esa denominación para la denominación de este tipo de regionalismos.

se analizará en extenso a través de su Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Este es uno de los ejemplos paradigmáticos de cooperación sectorial del regionalismo posliberal y de la propia UNASUR.

Suramérica es una región con una conflictividad interestatal a todas luces baja en términos relativos al resto de regiones en el mundo. Exceptuando el conflicto armado colombiano, no se dan conflictos similares en el continente, alejándose así de contextos como los que registran otras áreas como África, Asia u Oriente Medio¹⁷⁵ (ECP; 2017). Ahora bien, paradójicamente, esa escasa conflictividad se acompaña con unas cifras de mortalidad y violencia relativamente elevadas que obligan a una aproximación acorde.

La seguridad —o más bien su reverso y sus carencias—, es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía latinoamericana, tal y como se refleja en las encuestas regionales de los últimos años. Como se observa en el anexo 1.1., si el “desempleo” era la preocupación por excelencia en la región durante los noventa y el primer lustro de principios de siglo, la “delincuencia” ha ido ganando terreno como principal problema que se identifica en la región, pasando de un 5% en 1995 al 28% en 2011. Desde 2009-2010 está en la cabeza entre las preocupaciones que se señalan en las encuestas y, aunque las problemáticas económicas no quedan del todo relegadas, sobre todo si se agrupan varios *ítems*¹⁷⁶, hoy por hoy no se puede negar la relevancia y el peso que tienen las cuestiones de seguridad para la agenda política de la región (Cué, 2016; Martínez, 2016; Latinobarómetro, 2012 y 2016).

Junto con la desigualdad, la inseguridad es uno de los problemas transversales en América Latina, si bien su incidencia varía considerablemente en función de las subregiones, los entornos urbanos y rurales, o las interrelaciones con rutas y redes de tráfico ilícitos que operan en la región. Lo que es común a todas ellas es el deterioro que se viene registrando, lo que obliga a una reflexión sobre la materia profunda y a todos los niveles. El coste que tiene para la región tiene varias caras: no es sólo desde un prisma subjetivo, en cuanto al miedo y vulnerabilidad que genera en la ciudadanía en lo cotidiano, sino también, sin ir más lejos, el coste que ocasiona para las arcas públicas de los Estados y, a la postre, para el propio impulso de un mayor bienestar en la región. A los gastos directos para los presupuestos nacionales (cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, sistema judicial, sistemas penitenciarios, etc.), hay que añadir el coste de oportunidad que supone el retraimiento de la inversión privada, nacional o extranjera, y en lo relativo al sector público, la menor disponibilidad de recursos para invertir en otras partidas clave para el desarrollo de los países (educación, sanidad, etc.), y las implicaciones que se derivan de la “privatización” de la seguridad en muchos de estos países. La mejora de las capacidades institucionales y

¹⁷⁵ Según el Anuario *Alerta!*, en 2016 se registraron 33 conflictos armados, de los cuales 32 seguían activos al finalizar el año. La mayoría se concentró en África (con 13 conflictos registrados) y Asia (con diez), seguidos por Oriente Medio (seis), y Europa (tres). Además, el único conflicto armado que se registra en Suramérica (y América en su conjunto), el conflicto colombiano, descendió a su nivel mínimo de violencia en 52 años (ECP, 2017: 29).

¹⁷⁶ En el informe del Latinobarómetro de 2016 se considera como problemas económicos (37%) los siguientes ítems: “desempleo” (16%), “economía” (11%), “desabastecimiento” (4%), “alza de precios” (3%) y “pobreza” (3%). En cambio, para delincuencia (25%) se incluyen “pandillas” y “violencia”.

la generación de una mejor gobernanza multinivel son algunas de las líneas de trabajo que más se repiten en los informes especializados (CAF-RED, 2014; PNUD, 2014). Teniendo en cuenta el carácter global y regional de muchas de las problemáticas de seguridad que afectan a la región, como por ejemplo el crimen organizado transnacional (personas, drogas, armas, etc.) o el cambio climático, es preciso preguntarse qué rol se está cumpliendo desde esos niveles respecto a esta cuestión. En ese sentido, la novedad que aporta UNASUR en tanto que expresión regional que, a diferencia del regionalismo previo, aborda con más énfasis la cooperación en seguridad y defensa es un aspecto a valorar, y por el que merece la pena detenerse a analizar su desarrollo. Máxime, habida cuenta de la hipótesis a la que apuntan algunos expertos en torno a la intensificación de las dinámicas de seguridad regional en el contexto de posguerra fría (Buzan y Waeber, 2003).

Esta problemática coincide además con el cambio de ciclo que se observa en la región, que se percibe tanto en la esfera académica como política, Cambio de ciclo que es fruto de la crisis económica que ha afectado a la región desde 2014 debido a la caída del precio de las *commodities* y el enfriamiento del crecimiento en China, así como por la crisis política fruto de la pérdida de confianza en las instituciones a raíz de escándalos de corrupción (Ayuso y Villar, 2016). El impulso al regionalismo ha sido para muchos uno de los resultados más claros del momento “progresista” en Suramérica, simultáneo a un momento histórico de creciente regionalización y (pos)globalización (Acharya, 2014; Sanahuja, 2017b). A través de estos nuevos esquemas regionales se rediseñan los mapas y estrategias del regionalismo latinoamericano, configurándose con ello un nuevo patrón geopolítico (Sanahuja, 2017a). Así, el análisis de esta problemática permite profundizar en el desarrollo e impacto que ha tenido este regionalismo suramericano en una de las dimensiones, la seguridad y defensa, que no recibía tanta atención por parte del regionalismo “abierto” de los noventa.

Conviene no perder de vista que a tenor de la experiencia en el ámbito de la integración regional, y de las experiencias en otras áreas geográficas, los Estados son especialmente recelosos a la hora de cooperar en el ámbito de la seguridad y la defensa. Más allá de las clásicas brechas entre la retórica y la praxis en las experiencias regionales, y sin perder de vista el fuerte nacionalismo que ha predominado en los gobiernos de la región (Stefanoni, 2016), es oportuno preguntarse en qué medida se ha desarrollado este regionalismo “posliberal”, recurriendo a su organización por excelencia y una de sus dimensiones paradigmáticas, como es la de seguridad y la defensa.

Retomando la idea de la “Nueva Línea de Tordesillas” que acuñó Alfredo Valladão (2007) para referirse a una región que se divide entre un modelo “Atlántico” y “Pacífico”, cabe preguntarse igualmente en qué medida se plasma en la cooperación suramericana en materia de seguridad y defensa. Teniendo en cuenta que esta afectaría tanto a nivel político, económico, de estrategia de política exterior, como del propio regionalismo. Como señala Sanahuja (2013a: 99-100), esta fractura ha estado arraigada en algunos medios de comunicación, bancos de inversión, consultoras e, incluso, entre algunos think-tanks y académicos. Así, según Andrés Malamud, este representaría un clivaje de fragmentación de carácter político, que diferencia entre

políticas públicas que “se cierran y otras se abren”. Por un lado se encontraría el modelo Atlántico asociado al proteccionismo de mercados grandes y geográficamente distantes de las potencias mundiales, como es el caso de Argentina o Brasil; y por otro el modelo Pacífico de mercados pequeños o demasiado interdependientes con el centro de la economía internacional, como Chile o Perú (Malamud, 2016:2). ¿Hasta qué punto se ha plasmado esta fractura o clivaje en los primeros pasos de la cooperación sectorial en materia de seguridad y defensa por parte de UNASUR?

Parece abrirse una nueva etapa en la región con las victoria de la Mesa de Unidad Democrática en las elecciones parlamentarias venezolanas celebradas el 6 de diciembre de 2015 — el primer triunfo electoral de una opción externa al chavismo en 17 años—; la llegada a la Casa Rosada de Mauricio Macri pocos días después en Argentina —primer presidente no peronista desde los ochenta—; y la destitución de Dilma Rousseff a través de un *impeachment* seis meses después, el 31 de julio de 2017, —poniendo fin a 14 años de gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). Ante los virajes anunciados en materia de política exterior, y por ende, en los organismos regionales en los que se participa, es oportuno analizar en qué medida se está plasmando en la región ese nuevo ciclo, y en qué medida está afectando a un organismo paradigmático del periodo anterior como UNASUR. En ese sentido, es importante delimitar el espacio de despliegue de ese ciclo previo que fue eminentemente suramericano (Tokatlian, 2016a), y las limitaciones que se encontraron.

A este respecto, merece la pena tener en cuenta la siguiente afirmación de José Antonio Sanahuja: “*10 years after the start of the newest Latin American regionalisms that followed the open regionalism cycle, they remain a complex and puzzling issue, and the discussion of their status, outcomes, constraints, and future prospects still implies a highly relevant analytical and political task* (Sanahuja, 2017a:103). Se tratará de aportar algunas respuestas a ello desde el ángulo que aportan los desarrollos —y omisiones— que ha registrado UNASUR en la dimensión que nos ocupa.

Como se señaló, esta tesis también pretende responder a cuestiones teóricas que trascienden al caso de estudio que se aborda. Desde un prisma teórico, en las últimas décadas los estudios sobre seguridad han dado pie a debates profundos sobre el propio concepto de seguridad, y han proliferado nuevos enfoques con diferencias ontológicas y epistemológicas sustanciales (Buzan y Hansen, 2009). La concepción de seguridad que aquí se adopta es de carácter discursivo e interpretativista, y trata de aprovechar las herramientas analítico-conceptuales que ha aportado la Escuela de Copenhague a través de la teoría de la securitización que se desarrolla en *Security: a New Framework for Analysis* (1998).

En América Latina, como plantean Kacowicz y Mares (2015), han tenido lugar debates amplios sobre seguridad regional, y las discusiones en torno a sus dinámicas y gobernanza son un aspecto relevante en lo que respecta a sus relaciones internacionales. Si se toma en consideración las teorías sobre la seguridad regional en esta región, se constata una tendencia a compaginar distintas corrientes teóricas que se aproximan al estudio de las dinámicas de seguridad regionales y la gobernanza regional con resultados mixtos. En este sentido, conviene hacerse eco de la siguiente

afirmación: “*The current trend in regional studies is to combine different conceptions, such as regional security governance, including regime complexity, security community, and multilevel security governance, with mixed results*” (Serbin y Serbin Pont, 2015).

Dada esa heterogeneidad teórica y las hibridaciones que se registran en el estudio de la gobernanza de la seguridad regional, cabe explicitar que en este caso se ha optado por un enfoque teórico que, siguiendo algunas premisas de la Escuela Española de Relaciones Internacionales, y desde una base normativa cosmopolita, ha articulado un marco conceptual y un modelo interpretativo en torno a los tres conceptos clave para el trabajo: poder, seguridad y regionalismo. Fruto de esta indagación teórica, se ha construido un enfoque que con ciertas dosis de eclecticismo trata de ir más allá del clásico debate entre paradigmas que ha predominado en las Relaciones Internacionales, al mismo tiempo que se realizan conexiones entre teorías habitualmente separadas, aspirando lograr con ello un mayor acercamiento a la práctica política.

Antes, conviene tener presente la siguiente afirmación de la Escuela de Copenhague: “*regional integration among some members of a [security] complex will transform the power structure of that complex*” (...) *power relativities are in constant motion, and even patterns of amity and enmity shift occasionally*. Extrapolando esta misma afirmación al ámbito del regionalismo, los mismos autores plantean la siguiente pregunta un poco más adelante: *The key question is, do such changes work to sustain the essential structure or do they push it toward some kind of transformation?* (Buzan *et al.*, 1998:12-13). Por ello, además de ahondar en los procesos de securitización y desecuritización que operan a través de UNASUR, se tratará de completar el análisis valorando qué cambios han producido éstos mismos procesos en la propia estructura de poder suramericana. En ese sentido, se atenderá a las implicaciones que conllevan estos en términos del debate agencia/estructura, y tomando en consideración tanto las capacidades materiales como elementos ideacionales (Caballero, en prensa).

Si nos aproximamos al triángulo conceptual que orienta el trabajo y empezando por la noción de poder, esta está enraizada en la propia disciplina de las Relaciones Internacionales desde sus primeros debates a principios del siglo XX. En este caso en particular, esta tesis parte de ontologías del poder que trascienden la conceptualización tradicional de la misma como poder relacional basado en capacidades, para lo que se asume una versión revisada de la teoría del poder estructural (TPE) de Susan Strange. De este modo, se asume *ab initio* una ontología transnacional de ese concepto que se articula en torno a un modelo analítico que se desglosa en cuatro dimensiones, entre las cuales una es la de seguridad. Precisamente la TPE no llegó a desarrollar ampliamente la dimensión de seguridad como tal, por lo que esta es una de las contribuciones del propio trabajo, al mismo tiempo que en la misma se incluyen unas revisiones al planteamiento primigenio, basadas en un primer momento en unas observaciones realizadas por Roger Tooze (2000a y 2000b) y José Antonio Sanahuja (2008).

En lo que respecta a la concepción discursiva de la seguridad, pareció especialmente apropiada para entender la construcción de la dimensión de seguridad

y defensa por parte de un agente emergente, como en este caso UNASUR. A diferencia de otras aproximaciones de seguridad objetivas y subjetivas, adoptando el enfoque de la securitización se amplía el abanico de preguntas que un investigador se plantea. Más allá de cómo se responde a una amenaza —objetiva o subjetiva—, la principal pregunta que se realizan las aproximaciones más clásicas, a través del enfoque de la securitización cabe formularse otra serie de interrogaciones como, por ejemplo, quién identifica esa amenaza, por qué, para qué/quién, y con qué resultado (Buzan et. al., 1998).

Además, esta aproximación, acuñada a finales de los noventa por parte de Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde; se ha afianzado en los últimos años con un aparato conceptual basado en una epistemología reflectivista. Así, la misma supone una aproximación singular e intermedia dentro de los debates que se dan en los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS) entre visiones ampliadas (*broadening*) y restringidas (*narrowing*) del concepto que orienta la subdisciplina. Este enfoque teórico ha sido asumido por un amplio número de trabajos posteriores, muchos de ellos realizando críticas y revisiones que serán expuestas más adelante, enriqueciendo con ello el potencial analítico de la propia teoría (Verdes-Montenegro, 2015a).

Vinculando los conceptos de seguridad y regionalismo, un trabajo posterior de la misma Escuela de Copenhague, *Regions & Power* (2003), trata de dar un paso más aportando un marco teórico-metodológico para el análisis de dinámicas y estructuras de seguridad regional: la Teoría de los Complejos de Seguridad Regionales (TCSR). Como sus autores plantean, nuevamente Buzan y Wæver, la metateoría en la que se basan para esta TCSR es la propia teoría de la securitización. La pretensión que persiguen es dar respuesta a dos desafíos de las teorías sobre regionalismo: evitar sesgos eurocéntricos y tratar de aportar herramientas para un análisis comparado (Buzan y Wæver, 2003; Soderbaum y De Lombaerde, 2013).

Para el caso suramericano, Buzan y Wæver consideran que este se integra por dos subcomplejos, el Cono Sur y la zona andina, conectados pero crecientemente diferenciados en un complejo de seguridad estándar. Como apunta Jorge Battaglini (2015b), este escenario de fragmentación regional entre dos subcomplejos, es uno de los rasgos más destacados en la literatura sobre seguridad para distinguir la subregión andina de la del Cono Sur (Bonilla 2003; Gaspar 2003; Hirst 2004; Kahhat 2008; Mares 2008). Por lo tanto, en el caso de Buzan y Wæver y su aplicación de la TCSR al caso de la región suramericana, se reproduce esta tendencia de fragmentación entre los dos subcomplejos y su hipótesis de que ésta se agravaría a futuro.

Además de la influencia de las relaciones con Estados-Unidos en la región, se destaca la importancia de Mercosur en ese momento, no sólo por sus avances en materia económica sino también por su influencia en la reconfiguración política y de seguridad. En este sentido, la narrativa que justifica el impulso de este proyecto de integración y de la cual se hacen eco es, por un lado, la defensa de la democracia, y por otro, la necesidad de integrarse económicamente para no quedar aislados en flujos económicos cada vez más internacionalizados y globalizados.

Asimismo, Buzan y Wæver tienen en cuenta otros dos discursos asociados con Mercosur con una lógica de seguridad: *In one part, it avoids conflict and defends the invaluable gain in local stability that an improved Argentine-Brazilian relationship creates. And in the other part it creates an interregional and global security argument for South America: only with a desecuritized relationship between Argentina and Brazil and a credible Mercosur can they (and not least Brazil) act vis-à-vis others (read: the United States) with the power of a region* (Buzan y Wæver, 2003: 327).

Cabe apuntar que desde que se acuñara la TCSR por parte de Buzan y Wæver, pese a la proliferación de contribuciones en los últimos años que abordan problemáticas en torno a la seguridad regional en América Latina, paradójicamente, no ha habido excesivos trabajos que hayan ahondado en las dinámicas de seguridad regional suramericanas a través de este planteamiento teórico que permite adoptar una mirada comparada. Entre las escasas aportaciones que sí lo han hecho cabe destacar las aportaciones de Arlene B. Tickner sobre la regionalización de la crisis colombiana y la política militar de EEUU a través del Plan Colombia (2006, 2015), o las de Andrea Oelsner referidas al subcomplejo del Cono Sur, ahondando en el desarrollo e incidencia de Mercosur (2009).

Otros trabajos que también han adoptado la TCSR son los de Teixeira (2010), Fuccile y Pereira, y Abdul-Hak (2013). En el caso de Teixeira, sí tiene en cuenta la TCSR al analizar las transformaciones internas que operan en el Complejo de Seguridad suramericano que se derivan de la puesta en marcha de Mercosur y UNASUR, aunque en este último caso con apenas dos años de recorrido por lo que el nivel de desarrollo del organismo suramericano estaba todavía en una fase embrionaria en la que no se contemplaba apenas la institucionalización que posteriormente se ha puesto en marcha (Teixeira, 2010).

Fuccile y Pereira, por su parte, plantean una revisión de la TCSR aplicada al caso suramericano, tomando en consideración el surgimiento de UNASUR. A diferencia de Buzan y Wæver, argumentan que la categorización que corresponde al caso suramericano es de complejo de seguridad centrado, siendo el único caso empírico en el cual la potencia unipolar —Brasil en este caso— no es una potencia global. Tanto en esta aportación, como otra más reciente de Fuccile (2016), e incluso la de Neves Abdul-Hak (2013), no sólo no se trabaja con la meta-teoría de la securitización, sino que se restringen al caso del CDS y desde el punto de vista de Brasil.

Han transcurrido casi quince años desde la publicación de *Regions and Power*, y con la emergencia desde entonces del llamado regionalismo “posliberal”, en especial la UNASUR como mecanismo regional que más avances ha registrado en estos años. Por ello parece oportuno profundizar en los procesos de securitización que se han producido a escala regional en el complejo de seguridad suramericano con la emergencia de este organismo, y analizar qué transformaciones internas se han producido en este complejo con su puesta en marcha, qué actores securitizadores se identifican, y cuáles han sido los objetos de referencia. Con ello, además de ajustarse a la nueva cartografía regional suramericana, se responde a la demanda de estudios más “micro” que atendieran a las dinámicas de securitización y desecuritización

(Buzan y Wæver, 2003), así como al análisis de la comunidad de seguridad suramericana tras la puesta en marcha de la UNASUR y su incidencia en la estructura de seguridad suramericana.

Por lo tanto, la pregunta que orienta este trabajo de investigación es la siguiente: ¿Cómo se ha desarrollado la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR desde su institucionalización a través del primer consejo sectorial (CDS)?

De esta se derivan otras interrogantes que pretenden responderse:

¿Cuáles son los procesos de securitización y desecuritización que se han desplegado en este organismo suramericano? ¿Qué amenazas se han identificado? ¿Quién es el actor securitizador de esa/s amenaza/s? ¿Cuál es el objeto –y el sujeto– de referencia? ¿Qué incidencia ha/n tenido la securitización y desecuritización desplegada en UNASUR?

De estas preguntas se derivan los siguientes objetivos de investigación:

4. Analizar la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR a través de la teoría de la securitización.
5. Estudiar en cada proceso de securitización y desecuritización que ha operado en UNASUR los elementos constitutivos de los mismos (actor securitizador, amenaza/problemática, el objeto de referencia) para profundizar en esta dimensión y su desarrollo.
6. Examinar la incidencia de UNASUR en la estructura de seguridad suramericana

Así, las hipótesis a contrastar en este trabajo, tanto la principal como las secundarias, son las siguientes:

Hipótesis principal:

La dimensión de seguridad y defensa de UNASUR ha alterado la estructura de seguridad suramericana al integrar en mayor medida a los países suramericanos.

Hipótesis secundarias:

Hipótesis 1

En el periodo 2009-2017, UNASUR ha logrado desecuritizar las relaciones entre los países suramericanos, y securitizar amenazas comunes a los 12 países que la componen

Hipótesis 2

Las amenazas identificadas por los países suramericanos responden a las preocupaciones y amenazas de la ciudadanía de esa región, como objeto de referencia que requiere protección. Es decir, se profundiza en mayor medida en la cooperación contra amenazas de carácter transnacional (ej: delincuencia organizada, narcotráfico, etc.) que ningún país en solitario puede afrontar por sí mismo.

Hipótesis 3

Con el surgimiento de UNASUR se altera el escenario vislumbrado por Buzan y Waever de fractura entre dos subcomplejos regionales, Cono Sur y andino. En ese sentido, el proceso de cooperación suramericano en materia de seguridad y defensa invierte la tendencia apuntada por los teóricos de la Escuela de Copenhague, logrando una mayor integración entre ambos subcomplejos.

Para contrastar estas hipótesis, el periodo temporal analizado se iniciará a partir de la creación del CDS, en diciembre de 2008, hasta el 10 de abril de 2017, fecha de la última acta analizada disponible del organismo suramericano en materia de seguridad y defensa. Así, el trabajo se focalizará en el proceso de institucionalización de la cooperación en este ámbito que se ha articulado en el seno de UNASUR en esos más de ocho años. Pese a la ralentización del organismo en los últimos tiempos, se ha hecho un esfuerzo por actualizar la investigación y contar en el análisis con el mayor recorrido posible.

La escala de análisis espacial adoptada es la regional, y en concreto, el caso de Suramérica. La explicación reside en el hecho de que es en este espacio regional en el cual opera UNASUR, al contar con los 12 países suramericanos que integran este territorio. Esta elección, además, se ajusta con el planteamiento de Buzan y Wæver (2003) en su TCSR, donde identifican un complejo de seguridad regional suramericano. Si bien, cuando el análisis lo ha requerido, se han tomado en consideración aspectos que van más allá de la dimensión regional, tanto a nivel doméstico como extrarregional, como en el caso del conflicto colombiano o el problema de las drogas. En esos casos, el énfasis del análisis se ha puesto en entender cómo ha operado UNASUR en su calidad de organismos regional.

De este modo, el propósito de este trabajo es múltiple, pretendiendo hacer siete aportaciones tanto a nivel teórico como empírico. Algunas de estas contribuciones son inéditas a nivel teórico, o en su aplicación empírica al espacio analizado o el lapso temporal asumido.

1. Desde un punto de vista teórico, se exploran diferentes “zonas fronterizas” entre subdisciplinas como los Estudios Internacionales de Seguridad y la Economía Política Internacional, conectando distintas teorías entre sí – como en este caso la TCSR, la securitización, o la seguridad humana–, y articulando con ello un enfoque ecléctico singular a partir de la TPE revisada.
2. Para lograrlo, se ha completado el aparato conceptual con una serie de revisiones adicionales tanto de la TPE como de la TCSR. Con ello, se renueva

la primera a partir de los debates que se han dado desde los noventa en los EIS, y se indaga por primera vez en su dimensión de seguridad —y regional—, mientras se expresa en mayor medida la meta-teoría sobre la que descansa la segunda, es decir, la securitización. Se incluye además la distinción entre “objeto” y “sujeto de referencia”, siendo esta última su primera aplicación.

3. A nivel empírico, por un lado, se pretende aportar un estudio de caso en el que se profundiza en el Complejo de Seguridad Suramericano, tras el surgimiento de UNASUR, revisando con ello el trabajo realizado por Buzan y Waever, y actualizándolo con la irrupción de esta cooperación sectorial a escala suramericana.
4. Por otro, a diferencia de la bibliografía existente sobre UNASUR, esta tesis pretende aportar un estudio detallado sobre un organismo regional que aborda cuestiones de seguridad y defensa, desde una concepción discursiva que, adoptando una visión ampliada, no se limita exclusivamente al estudio de la cooperación en defensa o la de seguridad ciudadana de forma aislada. O lo que es lo mismo, se trata de sacar partido a la aproximación ampliada de seguridad, analizando de forma omnicomprendensiva tanto el ámbito de la defensa —más centrado en amenazas externas—, como el de seguridad ciudadana, de carácter interno o transnacional.
5. Asimismo, no solo se toma en consideración los procesos de securitización sino que también se analizan éstos en sentido opuesto. Es decir, también se tienen en cuenta las lógicas de desecuritización que operan en el organismo suramericano, como un aspecto infrateorizado y poco desarrollado desde el enfoque de securitización (Neumann, 2012).
6. A diferencia del grueso de los trabajos sobre UNASUR que se centran en su periodo inicial (2008-2010), esta aportación tiene en cuenta un abanico temporal más amplio que permitiría tener una visión algo más completa del desarrollo de UNASUR, ahondando con ello en el periodo de institucionalización que se ha llevado a cabo desde 2009. Con ello, no solo se tiene en cuenta el periodo de auge sino los primeros pasos del aletargamiento que se constatan a partir de 2015.
7. Por último, se aspira aportar una contribución a los estudios sobre regionalismo suramericano/latinoamericano que de manera explícita parte de una base normativa cosmopolita, y al tiempo, que pretende no ser eurocéntrica, como criterio a la hora de realizar el análisis del estudio de caso por el que se ha optado. Si este tipo de base normativa es ya de por sí infrecuente en estudios de caso sobre otras áreas, en trabajos sobre América Latina son todavía más escasos, fruto del sesgo estatocéntrico con el que cuentan, y en especial el fuerte apego que se observa en su cultura política y en su tradición constitucional a la interpretación clásica de principios como los de soberanía nacional y la no intervención en asuntos internos.

La epistemología de este trabajo aspira a ser reflexiva y, en consecuencia, la metodología adoptada es de carácter eminentemente interpretativista y cualitativa, si bien no se limita al análisis de textos o discursos, y cuenta con una base empírica. En línea con el marco teórico adoptado, y la voluntad de ahondar en el proceso de securitización y desecuritización que tiene lugar a través de UNASUR en materia de seguridad y defensa, y sus propios efectos en la estructura de seguridad regional. Tal y como señalan Buzan, Waever y De Wilde (1998), si se recurre a la teoría de la securitización, el análisis de discurso es la herramienta principal. Por ello, como técnicas de investigación se ha hecho uso del análisis de discursos de fuentes primarias y secundarias.

Como fuentes primarias se ha analizado toda la documentación disponible de UNASUR relativa a aspectos relacionados con la seguridad y la defensa. Los progresos en la sistematización que ha llevado a cabo el propio organismo, en especial durante el mandato de Ernesto Samper como Secretario General, con la activación de un repositorio digital del organismo (<http://docs.unasursg.org>) ha facilitado en los últimos años la labor investigadora. A pesar de la posible omisión o confidencialidad de algunos documentos que no estén disponibles, este repositorio contiene normativa aprobada (actas, acuerdos, comunicados, estatutos, informes, planes de acción, presupuestos, reglamentos, tratados, etc.). Se incluye tanto la documentación de los encuentros en el marco de UNASUR a todos los niveles (presidencial, ministerial, delegados), de la Secretaría General, como de los diferentes consejos sectoriales, suborganismos permanentes y grupos de trabajo *ad hoc*.

A su vez, como figura en el anexo 1.2., se han realizado 30 entrevistas a expertos y *policy-makers* involucrados en la cooperación en materia de seguridad y defensa. Habida cuenta de la condición castrense de algunos de los entrevistados, y sin perder de vista las complicaciones derivadas de la realización de entrevistas por parte de un investigador procedente de un país y una universidad de otra región (Moore, 2014), para las mismas se ha respetado el acuerdo previo de anonimato y confidencialidad.

El grueso de las entrevistas se realizó durante una estancia de tres meses en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina), de octubre a diciembre de 2015, aprovechando que esa ciudad alberga el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), y ya se tenía constancia que ese país suramericano era de los más asertivos en el marco del Consejo de Defensa Suramericano. Durante la misma, se pudo contar con las impresiones de distintos académicos especializados en la materia y los insumos de los delegados nacionales presentes en ese momento en el CEED. Tras la inauguración de la sede de UNASUR en Mitad del Mundo, se completó el trabajo con algunas entrevistas a través de la plataforma de comunicación virtual *Skype*. Asimismo, se ha aprovechado la participación en seminarios, tanto nacionales como internacionales, para realizar entrevistas complementarias.

Como fuentes secundarias, se han revisado libros, artículos académicos y de divulgación de carácter teórico y empírico. Para esto último, las temáticas seleccionadas han girado en torno al propio objeto de estudio: UNASUR, el regionalismo suramericano, la cooperación regional en materia de seguridad y defensa, y la cooperación sectorial. A nivel teórico, reconociendo los sesgos inherentes a la propia comunidad epistémica en la que se ha fraguado el trabajo —la Escuela Española de Relaciones Internacionales—, y considerando los avances logrados por distintas generaciones de académicos que la han nutrido, se indagó en distintas escuelas que ahondaban en el vértice de conceptos que orientan el trabajo: poder, seguridad y regionalismo. Asimismo, se ha contemplado bibliografía histórica para lograr un mayor conocimiento de las circunstancias en las que emerge el organismo suramericano en cuestión, y una revisión amplia de diferentes aportaciones teóricas sobre cosmopolitismo y teorías críticas en Relaciones Internacionales.

Antes de dar paso a la estructura de la propia tesis, es conveniente hacer un par de aclaraciones. Por un lado, algunos de los contenidos que figuran a continuación se han recogido en artículos, capítulos y ponencias en los últimos 7 años. Muchos de ellos disponibles en Internet, y señalados con su correspondiente nota al pie. En todos los casos, se ha actualizado y revisado su contenido, por lo que son versiones algo mejoradas y congruentes con el objeto de estudio que aquí se expone.

Por otro lado, a nivel formal, se ha optado por el sistema de citación Harvard, incluyéndose como séptimo capítulo, una bibliografía en la que figuran todas las fuentes primarias y secundarias a las que se ha recurrido. Las citas literales en inglés se han mantenido en ese idioma. Y en los casos en los que ha habido algún tipo de duda estilística o gramatical se ha recurrido al portal de Fundeu (www.fundeu.es).

De este modo, la investigación doctoral que se plasma en esta tesis se estructura en torno a cinco bloques, incluyendo la presente introducción. Los otros cuatro, de acuerdo con el planteamiento ontológico y epistemológico adoptado son el marco teórico-metodológico (parte II), el marco histórico regional (parte III), el estudio de caso (parte IV) y las conclusiones (parte V). Al final, se incluye la bibliografía íntegra a la que se ha recurrido (parte VII), así como una serie de anexos que complementan esta investigación de tesis doctoral (parte VI).

El marco teórico metodológico inserta el trabajo dentro de la propia disciplina de las Relaciones Internacionales, y en especial, en el seno de los debates que se han dado en la misma en España, dado que es el lugar desde el cual se desarrolla la investigación que aquí se expone (capítulo 1). A su vez, se recoge en sendos epígrafes los debates en torno a qué se entiende por posiciones críticas y eclécticas en la labor investigadora dentro de las Relaciones Internacionales. En el primer caso, este ejercicio, de carácter analítico, pero también reflexivo, permitirá tener en cuenta los sesgos inherentes en toda teoría social y política, fruto del contexto en el que esta surge y la propia subjetividad del que la formula (capítulo 2). Por otro lado, al adentrarse en las teorías eclécticas, se clarificará cómo algunos teóricos han superado los grandes debates entre paradigmas que orientó el relato canónico de la disciplina en el último siglo, para prestar más atención a estas aportaciones que aspiran a

establecer diálogos y tender puentes, tanto con las corrientes teóricas entre sí, como con la *praxis* (capítulo 3).

Seguidamente, el marco teórico metodológico recoge el aparato conceptual que se ha articulado a partir de la TPE(r), la teoría de la securitización y el TCSR, con un lenguaje teórico compartido y una serie de métodos comunes. Estas tres teorías sirven para aclarar respectivamente los conceptos de poder, seguridad y regionalismo, todos ellos integrados en sus respectivos debates dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y subdisciplinas como la Economía Política Internacional (EPI) o los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS).

En el caso de la noción de poder, se justificará la adopción de la TPE de Susan Strange y su comprensión de la estructura de seguridad. En segundo término, como se indicó, se presentarán las críticas y revisiones ya planteadas por otros autores, como Roger Tooze o José Antonio Sanahuja; para acabar definiendo la TPE(r) por la cual se decanta el trabajo (capítulo 4).

El capítulo 5 profundiza sobre la concepción de seguridad, insertando la teoría de la securitización en el marco más amplio de debates que tienen lugar en los EIS durante los ochenta y noventa. Tras exponer los principales rasgos de la securitización y sus herramientas conceptuales, se presentan algunas críticas y revisiones posteriores que han permitido que aflore una agenda más amplia y diversa en torno a la securitización.

Para acabar con la triada de conceptos, se revisará la noción de regionalismo en la que se inserta UNASUR, así como la teoría sobre la cual se analizan las dinámicas de seguridad regional. En relación a este último aspecto, se justificará la toma en consideración de la TCSR y se revisarán los antecedentes de su aplicación hasta el momento al espacio suramericano. Dado que aquí se llevan a cabo también algunas revisiones respecto al planteamiento realizado por Buzan y Wæver en *Regions & Power*, se fundamentarán estas modificaciones (capítulo 6).

Finalmente, antes de sintetizar el enfoque ecléctico resultante, se explicitará la base normativa sobre la cual se analizará el estudio de caso posterior, exponiendo el “realismo cosmopolita” fundamentado en los trabajos de una serie de teóricos que insertan sus aportaciones en una realidad internacional transnacionalizada, y crecientemente globalizada y regionalizada. Este último capítulo permitirá contar con una serie de estándares evaluativos, que en el caso de la seguridad regional, se tomarán de las aportaciones realizadas por Mary Kaldor (capítulo 7).

Por otro lado, y en congruencia con la posición socio-histórica adoptada, se cuenta con una parte III que revisa el marco histórico previo al análisis, en aras de entender con más claridad los cambios y continuidades que se producen a través de la construcción de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR. Este relato que se adentra en las experiencias regionales previas, y en especial en las dinámicas de seguridad regionales desde principios del siglo XIX, es más pormenorizado conforme se acerca al periodo analizado en el estudio de caso.

Así, se incluye un primer capítulo que aborda el periodo que se inicia con la independencia de los países suramericanos de sus metrópolis hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial (1810-1939, capítulo 3.2). El tercer capítulo, por su parte, se adentra en el periodo siguiente hasta el fin de la Guerra Fría, diferenciando dos etapas que tendrían como momento de quiebre la revolución cubana (1959). A continuación, se revisa en un capítulo la primera década de posguerra fría (1989-2000, capítulo 3.4), cerrando con un quinto apartado desde 2000 hasta 2008. En ese periodo es cuando se despliega formalmente un regionalismo en clave suramericana como antecedente directo de UNASUR. Así, para este último apartado, se explican los factores exógenos, endógenos e inmediatos que originaron la puesta en marcha del organismo suramericano, así como sus primeras experiencias en materia de seguridad y defensa (capítulo 3.5).

Finalmente, en la parte IV se desarrolla como tal el estudio de caso realizado de la dimensión de seguridad y defensa en UNASUR durante el periodo 2009-2016. En él, se expone en un primer momento el marco institucional del organismo, distinguiendo entre los espacios compartidos por todos los consejos sectoriales de UNASUR, y por otro el marco correspondiente a la dimensión específica que se somete a análisis. Sobre esta última se centra el resto del apartado, deteniéndose en siete amenazas/problemáticas que tienen su plasmación en espacios, instrumentos o decisiones adoptadas por UNASUR (capítulo 4.2.).

El primero de ellos, es en relación a las propias hipótesis de conflicto que han predominado en las relaciones entre estos países y su traducción en políticas de defensa, todo ello canalizado a través del Consejo de Defensa Suramericano (capítulo 4.3). El segundo, el capítulo 4.3., aborda las decisiones adoptadas por parte de UNASUR en lo que respecta a la asunción de los recursos naturales estratégicos como una problemática de alcance regional, con una vertiente de seguridad (capítulo 4.4).

El capítulo posterior, el 4.5., se adentra en las medidas correspondientes al problema de las drogas y la seguridad ciudadana, con dos consejos sectoriales de ámbito suramericano como el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) y el Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional (CSDOT).

Otro bloque del estudio de caso se centra en cómo se ha trabajado desde este organismo regional suramericano la respuesta a catástrofes naturales y la gestión de riesgos de desastres (4.6). Para ello, se diferencia entre la actuación extra-regional que se puso en práctica a través de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití (4.6.1), y lo realizado a escala intrarregional a través del Grupo de Trabajo de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (4.6.2).

Como últimas cuestiones analizadas, por un lado, se examina las respuestas dadas a crisis políticas que afectaban a la estabilidad regional de Suramérica (4.7), y el rol que ha cumplido UNASUR en el único conflicto armado que se identifica en la región: el proceso de paz colombiano (4.8.).

– PARTE IX: RESUMEN EN INGLÉS–

How regional cooperation on security and defence is arranged in South America in the 21st century? For whom? What threat/s or risk/s is/are identified? What are the results? These questions are at the origins of this work that is focused on the Union of South American Nations (UNASUR). As will be further analysed herein, this regional organisation based on dialogue, cooperation and coordination, multidimensional by nature, was launched in 2008 by the 12 South American countries: Argentina, Brazil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay and Venezuela, after some initial attempts in the nineties and direct precursors since 2000. However, the scope of this case study is not limited, since it will try to find an answer to other theoretical issues that are relevant in the academic field of international relations, such as the conceptual triangle that links three essentially disputed notions: security, regionalism and power.

Thus, the main objective of this paper is to analyse the formation of the security and defence pillar of the UNASUR, and to research the extent of its influence in the South American security structure since its inception. As an experience of regional cooperation, encompassing all the South American countries, the UNASUR is a clear-cut expression of an emerging pattern of Latin American regionalism of the mid-2000s, described by some scholars as 'post-liberal' (Motta and Ríos, 2007; Sanahuja, 2009) 'heterodox' (Van Klaveren, 2012) or 'post-hegemonic' (Riggirozzi and Tussie, 2012).

Among other regional organisations in Latin America, the UNASUR succeeded in promoting regional cooperation since its creation in 2008, despite his situation of paralysis since the beginning of 2017, given its inability to agree upon a new Secretary General to succeed Ernesto Samper, and despite its progressive stagnation in the changing regional scenario, both in the economic and political realm (Celi, 2017; Frenkel, 2017). This stagnation is more remarkable if we take into consideration other Latin American regional experiences, such as the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America - Peoples' Trade Treaty (ALBA-TCP), the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) or the Pacific Alliance.

Moreover, among the different dimensions of cooperation that the UNASUR addresses, security and defence are, together with infrastructure and health, the ones that have evolved the most since its implementation. Particular attention has been paid to cooperation in defence matters, which will be analysed at length through its South American Defence Council (SDC). This is one of the most representative examples of sectoral cooperation in post-liberal regionalism and within the UNASUR itself.

South America is a region with a remarkably low level of conflict between states as compared to the rest of the regions in the world. Except for the Colombian armed conflict, no similar conflicts are found in the continent, a fact that sets it apart from other contexts existing in other areas like Africa, Asia or the Middle East (ECP, 2017). However, it is quite a paradox that this low level of conflict records relatively high rates of mortality and violence that require an appropriate approach.

Security –or rather its other side and shortcomings– is one of the main concerns of Latin American citizens, as reflected in the regional surveys conducted in recent years. As shown in annex 1, if ‘unemployment’ was the preeminent concern in the region during the nineties and the first five years of the beginning of the century, ‘crime’ has been gaining ground as the main problem identified in the region, going from 5% in 1995 to 28% in 2011. Since 2009-2010, it has topped the list of concerns raised in the surveys. Although the economic problems are not completely ignored, it is impossible to deny the relevance and weight of security issues for the political agenda of the region (Cué, 2016, Martínez, 2016, Latinobarómetro, 2012 and 2016).

Alongside with inequality, insecurity is one of the cross-cutting problems in Latin America, though its incidence varies considerably, depending on sub-regions, urban and rural environments, or connections with routes and networks of illegal trafficking that operate in the region. All these contexts share one feature: the deterioration that has been experienced, which forces us to engage in a deep reflection at all levels. The costs for the region are multidimensional: a subjective cost, in terms of fear and vulnerability inflicted on the citizens in their everyday lives, but also, a cost in terms of the public budget allocated for the impulse of well-being across the region. The improvement of institutional capacities and the generation of better multilevel governance are some of the work lines that are repeated in specialised reports (CAF-RED, 2014, UNDP, 2014).

Bearing in mind the global and regional nature of many of the security problems affecting the region, such as transnational organised crime (trafficking of persons, drugs, weapons, etc.) or climate change, we must pose ourselves the question of what actions are being carried out at those levels to address this issue. In this sense, the novelty that the UNASUR brings, as a regional expression, unlike the previous forms of regionalism, is that this organisation places greater emphasis on cooperation in security and defence matters, which is a valuable aspect that should be developed. Especially, if we consider the hypothesis, pointed out by some experts, of the strengthening of regional security dynamics in the post-cold war context (Buzan and Waeber, 2003).

This problem also coincides in time with the changing dynamics observed in the region, perceived both in the academic and political spheres. A change in cycle that is the result of the economic crisis that has affected the region since 2014, due to the fall in commodities prices, as well as to the political crisis arising from the loss of confidence in institutions caused by corruption scandals (Ayuso and Villar, 2016). The momentum of regionalism has been, for many, one of the clearest consequences of the 'forward-looking' moment in South America, which has coincided in time with a historical moment when regionalisation and (post)globalisation have spread (Acharya, 2014; Sanahuja, 2017b). Under these two regional approaches, maps and strategies of regionalism in Latin America have been redesigned, shaping a new geopolitical pattern (Sanahuja, 2017a). Thus, the problem analysed herein allows to further analyse the development of regionalism in South America, and how one of its dimensions –security and defence–, has been affected by this phenomenon. This dimension had never received much attention from the 'open' regionalism of the nineties.

It is important not to lose sight of the fact that, in the light of experience within the field of regional integration, and in other geographical areas, States become especially suspicious when it comes to cooperating in the fields of security and defence. Beyond the classic gap between rhetoric and praxis in regional experiences, and despite the powerful nationalism that has prevailed in the governments of the region (Stefanoni, 2016), it is relevant to ask ourselves about the extent of the development of 'post-liberal' regionalism, taking into consideration its quintessential organisation and one of its paradigmatic dimensions, such as the one dealing with security and defence.

Going back to the idea of the so-called 'New Tordesillas Line', a term that was coined by Alfredo Valladão (2007) to refer to a region that is split between an 'Atlantic' and a 'Pacific' model, it is worth considering the extent to which this model is reflected upon South American security and defence cooperation policies. As Sanahuja (2013a: 99-100) pointed out, this fracture has been rooted in some media, investment banks, consulting firms and even among some think-tanks and scholars. To what extent has this cleavage influenced the first steps of sectorial cooperation in matters of security and defence by the UNASUR?

A new era seems to be starting in the region with the victory of the *Mesa de la Unidad Democrática (MUD)* in the Venezuelan parliamentary elections held on the 6 December 2015, the Mauricio Macri arrival to the *Casa Rosada* a few days later in Argentina; and the impeachment of Dilma Rousseff six months later, in July 2017. In view of the changes announced in terms of foreign policy, and therefore, in the regional organisations of which those countries are members, it is appropriate to analyse to what extent this new cycle is taking shape in the region, and if it is affecting a paradigmatic organisation from the previous period such as the UNASUR. In that sense, it is important to define the scope of deployment of that previous cycle that was primarily South American (Tokatlian, 2016a), and the limitations that were found therein.

In this regard, it is worth to quote José Antonio Sanahuja: "10 years after the start of the newest Latin American regionalisms that followed the open regionalism cycle, they remain a complex and puzzling issue, and the discussion of their status,

outcomes, constraints, and future prospects still implies a highly relevant analytical and political task". (Sanahuja, 2017a: 103). This research will try to provide some answers to this issue, from the approach of the developments –and shortcomings– that the UNASUR has recorded in the dimension under analysis herein.

As noted above, the purpose of this dissertation is also to provide some answers to theoretical questions that go beyond the case study under analysis. From a theoretical point of view, security studies in the last decades have given rise to intensive debates on the concept of security itself, and new approaches have proliferated, showing substantial differences, both ontological and epistemological (Buzan and Hansen, 2009). The concept of security applied herein is a discursive and interpretative one, which tries to take advantage of the analytical tools developed by the Copenhagen School and, more specifically, of the contribution brought through the securitization theory developed in *Security: a New Framework for Analysis* (1998).

As argued by Kacowicz and Mares (2015), extensive debates on regional security have taken place in Latin America, along with discussions on their dynamics and governance, which are relevant aspects for their international relations. If the theories on regional security in this region are considered, there is a tendency to combine different theoretical currents that approach the study of regional security dynamics and regional governance with mixed results. In this sense, the following statement should be echoed: "The current trend in regional studies is to combine different conceptions, such as regional security governance, including regime complexity, security community, and multilevel security governance, with mixed results". (Serbin and Serbin Pont, 2015).

Given this theoretical heterogeneity and the hybridisations that are recorded in the study of regional security governance, it should be explained that, in this case, a theoretical approach has been chosen. This approach follows some of the premises of the Spanish School of International Relations, and supported by a cosmopolitan normative basis, it develops a conceptual framework and an interpretative model around three key concepts: power, security and regionalism. As a result of this theoretical research, an approach has been developed that, with some eclecticism, tries to overcome the classic debate among paradigms that has predominated in the field of International Relations. While making connections between theories that are normally apart, this dissertation will try to achieve a closer approach to political practice too.

Before doing so, it is convenient to bear in mind the following statement from the Copenhagen School: "regional integration among some members of a [security] complex will transform the power structure of that complex" (...) power relativities are in constant motion, and even patterns of amity and enmity shift occasionally. Extrapolating this same statement to the field of regionalism, the same authors pose the following question a little later: "The key question is, do such changes work to sustain the essential structure or do they push it to some kind of transformation?" (Buzan *et al.*; 1998: 12-13).

Therefore, in addition to deepening the processes of securitization and desecuritization that operate through the UNASUR, we will try to complete the analysis by assessing what changes have been made in the South American power structure itself with these processes. In that sense, the implications of those in terms of the agency/structure debate will be addressed, taking into consideration both material capabilities and ideational elements (Caballero, forthcoming).

Regarding the discursive conception of security, it seemed especially appropriate to understand the construction of the security and defence dimension by an emerging body, in this case, the UNASUR. Unlike other objective and subjective security approaches, adopting the securitization theory for this work increases the range of questions to be addressed by a researcher. Beyond the one on how to respond to an objective or subjective threat, which is the main concern for most classic approaches, under the securitization approach other questions are raised, such as who identifies that threat, for what / whom, why, and what the result is (Buzan et al., 1998). Likewise, this theory –elaborated in the late nineties by Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde– has been consolidated in recent years with a conceptual apparatus based on a reflectivist epistemology. Thus, it is a singular and intermediate approach within the debates that take place in International Security Studies (ISS) between broadened and narrowed visions of the concept that guides the subdiscipline. This theoretical approach has been assumed by a large number of subsequent works, many of them issuing criticisms and reviews that will be discussed later, enriching the analytical potential of the theory itself (Verdes-Montenegro, 2015a).

Linking the concepts of security and regionalism, a later work of the same Copenhagen School, *Regions & Power* (2003), has tried to go a step further by providing a theoretical-methodological framework for the analysis of dynamics and structures of regional security: The Regional Security Complex Theory (RSCT). Following the proposals of its authors, once again, Buzan and Wæver, the meta-theory used for this RSCT is the securitization theory too. The purpose of this theory is to find an answer for two challenges of regionalism theories: avoiding Eurocentric biases and trying to provide some tools for a comparative analysis (Buzan and Wæver, 2003, Soderbaum and De Lombaerde, 2013).

Now, if we focus on the conceptual triangle that guides the work, and starting with the notion of power, it is rooted in the very discipline of International Relations since its first debates at the beginning of the 20th century. In this particular case, this dissertation starts with power ontologies that transcend the traditional conceptualisation of power as relational power, based on capabilities. Thus, a revised version of the structural power theory (SPT) from Susan Strange's work is assumed herein. In this way, a transnational ontology of that concept is assumed *ab initio*, which is articulated around an analytical model that is broken down into four dimensions, one of which is security. Indeed, the SPT did not perform an in-depth analysis of the security dimension as such, so this is one of the contributions of the work itself, which also includes some revisions of the original approach, based on some observations made by Roger Tooze (2000a and 2000b) and José Antonio Sanahuja (2008).

As for the South American case, Buzan and Wæver consider that it is integrated by two subcomplexes: the Southern Cone and the Andean region, which are connected but increasingly different in a standard security complex. As Jorge Battaglini (2015b) points out, this scenario of regional fragmentation between two subcomplexes is one of the most prominent features in the literature on security to distinguish the Andean subregion from that of the Southern Cone (Bonilla 2003, Gaspar 2003, Hirst 2004, Kahhat 2008; Mares 2008). Therefore, in the Buzan and Wæver case, and its application to the South American region, this tendency to fragmentation is found between the two subcomplexes, and it is likely to increase in the future.

It should be noted that, since the RSCT was coined by Buzan and Wæver, despite the proliferation of contributions in recent years that address issues relating to regional security in Latin America, it is quite a paradox that there are not many works deepening in the South America regional security dynamics through this theoretical approach, which would allow us to adopt a comparative perspective. Among the few contributions that have been made, it is worth highlighting the contributions of Arlene B. Tickner on the regionalisation of the Colombian crisis and the US military policy through the Plan Colombia (2006, 2015), or Andrea Oelsner's work (2009) regarding the Southern Cone sub-complex, which delves into the Mercosur development and impact.

Other works that also adopted the RSCT are those of Teixeira (2010), Fuccile and Pereira, and Abdul-Hak (2013). In the case of Teixeira, he does take into account the RSCT when analysing the internal transformations that operate in the South American Security Complex derived from the start-up of Mercosur and the UNASUR. Although, in the latter case, with only two years of existence. In that sense, the development of the South American organism was still in an embryonic phase, in which the institutionalisation that was subsequently implemented had not been contemplated yet.

Fuccile and Pereira, on their part, propose a revision of the RSCT applied to the South American case, taking into consideration the emergence of the UNASUR. Unlike Buzan and Wæver, they argue that the South American case fits into the focused security complex category, being the only empirical case in which the unipolar power – Brazil – is not a global power. Both in this contribution, as well as in a more recent one by Fuccile (2016), and even in the one of Neves Abdul-Hak (2013), they do not work with the securitization meta-theory, and the scope of their research is restricted to the CDS case from the point of view of Brazil.

Almost fifteen years have elapsed from the publication of *Regions and Power*, and the emergence of the so-called 'post-liberal' regionalism, especially the UNASUR, as the regional mechanism that has made more progress in recent years, so it seems appropriate to delve into the (de)securitization processes that have taken place at regional level in the South American security complex, with the emergence of this body. Furthermore, it is relevant to analyse what internal transformations have taken place within this complex after its implementation, which securitizing actors can be found, and which their reference objects are. By doing so, apart from adjusting to the new South American regional cartography, the work responds to the demand for more 'micro' studies that address the dynamics of securitization and desecuritization (Buzan

and Wæver, 2003), as well as to the analysis of the South American security community after the start-up of the UNASUR and its impact on the South American security structure.

Therefore, the question that guides this research work is the following: How has the security and defence dimension of the UNASUR developed since its institutionalisation as the first sectoral council (CDS)? This one leads to further questions that should be answered too:

What are the processes of securitization and desecuritization that have been deployed in this South American organisation? What threats have been identified? Who is the securitizing actor of these threats? Who or what is the reference object/and subject? What impact have securitization and desecuritization had on the UNASUR?

The following research objectives arise from the questions above:

1. To analyse the UNASUR security and defence dimension through the securitization theory.
2. To study the constituent elements of each process of securitization and desecuritization that has operated through the UNASUR: Securitizing actor, threat / problems, reference object (and subject).
3. To examine the incidence of UNASUR in the South American security structure

Thus, the hypotheses to be contrasted in this work, both the primary and the secondary ones, are as per below:

Primary hypothesis:

The UNASUR security and defence dimension has altered the South American security structure by integrating the South American countries to a greater extent.

Secondary hypotheses:

Hypothesis 1

In the 2009-2017 period, the UNASUR has managed to desecuritize the relations between the South American countries, and securitize common threats to the 12 member countries.

Hypothesis 2

The threats identified by the South American countries respond to the citizens' concerns and threats as a reference object that requires protection. That is to say, a deeper cooperation against common threats with a transnational nature is required (organised crime, drug trafficking, etc.) that no single country can face on its own.

Hypothesis 3

With the rise of the UNASUR, the fractured scenario glimpsed by Buzan and Waever between two regional sub-complexes, the Southern Cone and Andean region, is altered. In this sense, the South American cooperation process in security and defence issues, reverses the trend pointed by the Copenhagen School theorists, achieving greater integration between the two sub-complexes.

To contrast these hypotheses, the period analysed will start from the CDS creation, in December 2008, until April 2017, the date of the last analysed minutes made available by a South American body on security and defence issues. Thus, the work will focus on the institutionalisation process in this area that has been articulated within the UNASUR for more than eight years. Despite the slowdown of the body in recent times, an effort has been made to update the research and make an extensive analysis, as far as possible.

The spatial scope of the analysis used in this research is regional, and in particular, the case of South America. The explanation lies to the fact that this is the regional space in which the UNASUR operates, having the 12 South American member countries in the same territory. Moreover, this choice is in line with the approach of Buzan and Wæver (2003), which identifies a South American regional security complex. Nevertheless, if necessary for the analysis at hand, some aspects that go beyond the regional dimension, both domestic and extra-regional, have been taken into consideration, as in the case of the Colombian conflict or the drug problem. In these cases, the emphasis of the analysis has been put on understanding how the UNASUR has operated with its capacity as a regional organisation.

Therefore, the purpose of this work is multiple, aiming to make seven contributions, both theoretical and empirical. Some of these contributions are unpublished, neither at theoretical level, nor in their empirical application to the territory analysed or the time lapse assumed.

1. From a theoretical point of view, different 'border areas' are explored between subdisciplines, such as the International Security Studies (ISS) and the International Political Economy (IPE), connecting different theories to each other –such as the RSCT, securitization, or human security–, and articulating a unique and eclectic approach from the revised SPT.
2. To achieve this, the conceptual apparatus has been expanded with additional revisions both of the SPT and the RSCT. By doing so, the former is updated, including the debates that have taken place in the ISS since the nineties and, for the first time, security and regional dimensions are analysed, while expressing, to a greater extent, the meta-theory on which the latter is based, i.e. securitization. The distinction between 'reference object' and 'reference subject' has also been included, the latter being its first empirical application.

3. At empirical level, on the one hand, we intend to provide a case study that delves into the South American Security Complex, following the emergence of the UNASUR, and, by doing so, reviewing the work carried out by Buzan and Waever, and updating it with the emergence of this sectorial cooperation on a South American scale.
4. On the other hand, unlike the existing literature on the UNASUR, this dissertation aims to provide a detailed study of a regional body that addresses security and defence issues, from a discursive conception that, adopting an expanded vision, is not limited exclusively to the study of defence cooperation or citizen security. In other words, this work tries to take advantage of the expanded approach on security, analysing both the concept of defence –more focused on external threats– in a holistic way, as well as the fields of citizen security, both internal and transnational.
5. Likewise, not only are securitization processes taken into account, but they are also analysed in the opposite direction. That is to say, the desecuritization logics that operate in the South American organisation are also taken into account, as an understudied and poorly developed aspect under the securitization approach (Neumann, 2012).
6. Unlike the bulk of the work on the UNASUR that focuses on its initial period (2008-2010), this contribution takes into account a longer time-frame that would allow a somewhat more comprehensive vision of the development of the UNASUR, delving into the period of institutionalisation that has been carried out since 2009. By doing so, not only the initial period is taken into account, but also the first signs of the lethargy that have been identified since 2015.
7. Finally, we hope to make a contribution to the South American / Latin American regionalism studies, which is explicitly based on a cosmopolitan normative basis, and at the same time, aiming not to be Eurocentric, as a criterion when carrying out the analysis of the case study for which it was chosen. If this type of normative basis is already rare in case studies on other areas, in works on Latin America it is even scarcer, as a result of the central state approaches bias that they have, and especially, due to the strong attachment observed in their political culture and its constitutional tradition to the classical interpretation of principles such as those of national sovereignty and non-intervention in internal affairs.

The epistemology of this work aims to be reflexive and, consequently, the methodology adopted has an interpretative and qualitative nature, although it is not limited to the analysis of texts and discourses, and it has an empirical basis. This basis is in line with the theoretical framework adopted, and the determination to delve into the securitization and desecuritization processes that take place through the UNASUR in terms of security and defence, and their subsequent consequences on the regional security structure. As pointed out by Buzan, Waever and De Wilde (1998), if the securitization theory is applied, discourse analysis is the main tool then. Therefore,

discourse analysis from primary and secondary sources has been used as research technique.

As primary sources, all the UNASUR documentation available related to security and defence aspects has been analysed herein. The progress in systematisation made by the body itself, especially during the Ernesto Samper mandate as Secretary General, with the activation of a digital repository of the agency (<http://docs.unasursg.org>) has eased the research work undertaken in past years. Despite the likely omission or confidentiality of some documents, that are not available therein, this repository contains some approved regulations (agreements, statutes, reports, action plans, budgets, regulations, treaties, etc.). It includes both the documentation of meetings within the UNASUR framework at all levels (presidential, ministerial, delegates), the General Secretariat, as well as the different sectoral councils, permanent sub-agencies and *ad hoc* working groups.

In turn, as shown in Annex 2, 30 interviews have been conducted with experts and policymakers involved in security and defence cooperation issues. Given the military condition of some of the interviewees, and without losing sight of the problems arising from conducting interviews by a researcher from a country and a university outside the region (Moore, 2014), the anonymity and confidentiality agreement has been applied, as per above.

The bulk of the interviews was conducted during a three-month stay at the Torcuato Di Tella University (Buenos Aires, Argentina), from October to December 2015, taking advantage of the fact that this city is home to the Centre for Strategic Defence Studies (CEED, as per its acronym in Spanish), and that there was already evidence that this South American country was among the most assertive within the SDC framework. During this stay, it was possible to count on the impressions of different scholars specialised in the subject and rely on the insights of the national delegates that were presented in the CEED at that time. After the inauguration of the UNASUR headquarters in Mitad del Mundo, the work was completed with some interviews through the *Skype* virtual communication platform. Likewise, participation in seminars, both national and international, has been used to carry out additional interviews.

As secondary sources, books, academic and dissemination papers with a theoretical and empirical nature have been reviewed. In this case, the selected themes have revolved around the subject of study itself: the UNASUR, South American regionalism, regional cooperation and sectorial cooperation in security and defence. At a theoretical level, recognising the intrinsic biases of the epistemic community itself where the work has been elaborated –the Spanish School of International Relations–, the work delves into the different schools that had analysed the concepts guiding this dissertation: power, security and regionalism. In addition, historical bibliography has been reviewed in order to get to know the circumstances in which the South American organisation in question had emerged, and a comprehensive review of different theoretical contributions on cosmopolitanism and critical theories in International Relations.

In this way, the doctoral research embodied in this dissertation is structured around five blocks, including the introduction (section I). The other four, according to

the ontological and epistemological approach adopted, are the theoretical-methodological framework (section II), the regional historical framework (section III), the case study (section IV) and the conclusions (section V). The complete bibliography is at the end of this document (section VII) along with a series of appendices complementing the work (section VI).

The theoretical-methodological framework places the work within the discipline of International Relations, and in particular, within the debates that have taken place on this concept in Spain, given that it is the place from which research has been carried out (Chapter 1). At the same time, the discussion about what is understood as critical and eclectic positions within the field of International Relations is included in the following sections. In the first case, this analytical and reflective exercise allows to take into account the intrinsic biases to every social and political theory, consequence of the context in which it arises and of the researcher's subjectivity (Chapter 2). On the other hand, by delving into the eclectic theories, this work clarifies how some theorists have overcome the great debates between paradigms that guided the story of the canonical discipline in the last century, to pay more attention to other contributions that aim to establish dialogue and tend bridges, both between theoretical currents and practice (Chapter 3).

Besides, the theoretical-methodological framework includes the conceptual apparatus that has been articulated from the revised SPT —SPT(r)—, the securitization theory and the RSCT, with a shared theoretical language and a series of common methods. These three theories serve to clarify the concepts of power, security and regionalism, respectively, all of them integrated in their respective debates within the discipline of International Relations and in its subdisciplines, such as the International Political Economy (IPE) or the International Security Studies (ISS).

First, as for the power's concept, Strange's SPT is adopted, and a justification is provided for her understanding of the security structure. Secondly, as stated above, the criticisms and revisions already issued by other authors, such as Roger Toose or José Antonio Sanahuja are included herein; to finish with a definition of the SPT(r) which is the preferred theory for this dissertation (Chapter 4).

Chapter 5 delves into the security conception, placing the securitization theory into the broader framework of debates that take place in the ISS in the eighties and nineties. After describing the main features of securitization and its conceptual tools, some criticisms and subsequent revisions are presented that have allowed a broader and diverse agenda to emerge around the securitization approach.

To end with this triad of concepts, the notion of regionalism is reviewed, where the UNASUR is included. Also, the theory on which regional security dynamics are analysed is also reviewed herein. As for the latter, the analysis of the RSCT will be justified, reviewing the background of its implementation up to the present date in the South American territory. Given that some revisions are also made here to the Buzan and Wæver's approach in *Regions & Power*, these modifications will be justified (Chapter 6).

Finally, before summing up the resulting eclectic approach, the 'cosmopolitan realism' will be explained herein, as the normative basis upon which the subsequent case study is analysed. This last Chapter uses some assessment standards which, in the case of regional security, will be taken from the contributions made by Mary Kaldor (Chapter 7).

On the other hand, and in line with the socio-historical position adopted herein, there is a third section that reviews the historical framework of the analysis, in order to understand more clearly the changes and continuities that have occurred throughout the development of the UNASUR security and defence dimension. This story, that delves into previous regional experiences, and especially into the regional security dynamics since the first years of nineteenth century, becomes more detailed as it approaches the period analysed under the case study.

Thus, a first Chapter deals with the period that begins with the South American countries independence from the metropolis until the beginning of the Second World War (1810-1939). The next Chapter, covers the next period until the end of the Cold War, differentiating two stages, with the Cuban Revolution (1959) as breaking point. Then, the first decade of the post-Cold War period (1989-2000) is reviewed in a Chapter, closing with a fifth section that covers from 2000 to 2008. In that period, a South American regionalism is formally depicted, having the UNASUR as direct precursor. Thus, this last section provides an explanation for the exogenous, endogenous and immediate factors that led to the start-up of the South American organisation, as well as its first experiences in security and defence.

Finally, in section IV, the case study carried out on the UNASUR security and defence dimension during the 2009-2016 period is developed as such. There, the institutional framework of the body is defined first, distinguishing between the spaces shared by all the UNASUR sectorial councils. On the other hand, an analysis is made on the framework corresponding to the specific dimension under study. The rest of the section focuses on the latter aspect, dwelling on seven threats/problems that have materialised in spaces, instruments or decisions adopted by the UNASUR (Chapter 4.2.).

The first of these issues is in relation to the conflict hypotheses that have predominated in the relations between these countries and their translation into defence policies, all channelled through the South American Defence Council (Chapter 4.3). The second of them, described in Chapter 4.3., addresses the decisions taken by the UNASUR, with regard to strategic natural resources as a problem with a regional scope (Chapter 4.4).

The subsequent chapter, 4.5., delves into the measures to address the problem of drugs and citizen security, with two South American sectorial councils, such as the South American Council on the World Drug Problem (CSPMD, as per its acronym in Spanish) and the South American Council of Citizen Security, Justice and Transnational Organized Crime (CSDOT, again as per its acronym in Spanish).

Another block of the case study focuses on how the response to natural disasters and the management of disaster risks that has been worked on from a South American regional body (4.6). For this purpose, a difference is made between the extra-regional action that was implemented through the UNASUR-Haiti Technical Secretariat, and what was done at the intra-regional level, through the Working Group on Integrated Management of Disaster Risks.

As the last issues analysed herein, an analysis will be made on the responses given to political crises that affected regional stability in South America (4.7), and the role that the UNASUR has played in the single armed conflict identified in the region: the Colombian peace process (4.8.).

– PARTE X: BIBLIOGRAFÍA –

10.1. Documentación de UNASUR

10.1.1.) Consejo de Defensa Suramericano

CDS (2009, 2010-2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016), “Plan de Acción del CDS”, Consejo de Defensa Suramericano. Disponibles en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/02_Plan_de%20Accion.html

CDS (2010a) “Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa”, Guayaquil, Ecuador, mayo de 2010

CDS (2010b) “Resolución sobre la situación en Haití”, Manta (Ecuador), 29 de Enero de 2010

CDS (2013) “Creación de un Grupo de Trabajo responsable de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de Protección y Defensa de los

Recursos Naturales y la Biodiversidad, con base en las legislaciones de los países miembros de la UNASUR”, Caracas, 2013

CDS (2014) “Acta de la reunión de viceministros y jefes de delegación en el marco de la “Conferencia La Defensa y los Recursos Naturales”, Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR, Buenos Aires, 11 de junio de 2014

CDS (2014b) Estatuto de la Escuela Suramericana de Defensa de la UNASUR, CDS-UNASUR, Cartagena de Indias (Colombia), agosto de 2014

CDS (2015a) “Acta de la reunión del grupo de trabajo de la actividad 1c para desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la defensa de la región”, Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR, Caracas, 8 de octubre de 2015

CDS (2015b) “Informe final del seminario “Balances y perspectivas del consejo de defensa suramericano, a cinco años de su primer plan de acción”, Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR, Buenos Aires, 13 de julio de 2015

CDS (2015c) “Reglamento del Consejo de Defensa Suramericano”, en *Normativa UNASUR-CDS-CEED*, Ministerio de Defensa de la República Argentina, Buenos Aires

CDS (2016a) “VII Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de Defensa del CDS de UNASUR”, Caracas, 24 de noviembre de 2016

CDS (2016b) “Acta de la XIII reunión de instancia ejecutiva del CDS”, Consejo de Defensa Suramericano, Caracas, 23 de noviembre de 2016

CDS (2016c) “Acta del seminario suramericano de catalogación para sugerir propuestas en cuanto al fomento de la base industrial de defensa suramericana y catalogación”, Brasilia, 30 de septiembre de 2016

(CDS, 2016d) “II Reunión del GT encargado de la elaboración del Atlas Suramericano de Riesgo de Desastres ocasionados por fenómenos naturales”, Lima, 11 de mayo de 2016

CDS (2017a) “Acta Iª reunión virtual del grupo de trabajo de ciberdefensa del CDS-UNASUR”, 7 marzo de 2017

10.1.2. Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa

CEED (2011a) “Informe Final Diseño de una metodología común de Medición de Gastos de Defensa”, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, La Paz, 29 de julio de 2011

CEED (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) “Plan de trabajo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano”, CEED-CDS, Buenos Aires. Disponible en: <http://ceed.unasursq.org/Espanol/01-CEED/01.3-Planes.html>

CEED (2012a) I Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la VI Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS, Asunción, 4 de junio de 2012

CEED (2012b) "Borrador sobre los Términos de referencia para el estudio de recursos estratégicos – Suramérica 2025, 2 de noviembre de 2012

CEED (2012c) " Informe de avance a diciembre 2012 sobre conceptos e institucionalidad de seguridad y defensa, amenazas, factores de riesgo y desafíos del Consejo de Defensa Suramericano", 27 de noviembre de 2012

CEED (2012d) II Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la VII Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS, Lima, 27 de noviembre de 2012

CEED (2013a) III Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la VIII Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS, Lima, 17 de mayo de 2013

CEED (2014a) V Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la III Reunión Ordinaria del Consejo Directivo, Cartagena, 14 de agosto de 2014

CEED (2014b) "La defensa de los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una Estrategia Regional", documento elaborado para contribuir al seminario "Defensa y Recursos Naturales" celebrado del 9 al 11 de junio de 2014, Buenos Aires, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa.

CEED (2014c) VI Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la IV Reunión Ordinaria del Consejo Directivo, Montevideo, 11 de diciembre de 2014

CEED (2014d) "Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2011-2013)", Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires

CEED (2015a) VIII Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la V Reunión Ordinaria del Consejo Directivo, Montevideo, 16 y 17 de diciembre de 2015

[CEED \(2015b\) "Reglamento del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa"](#), en *Normativa UNASUR-CDS-CEED*, Ministerio de Defensa de la República Argentina, Buenos Aires

CEED (2015c) Estudio Prospectivo Suramérica 2025, Tomo I y II, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ceedcads.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-07-Recursos-Naturales.html>

CEED (2015d) "Manual para el uso del Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM)", versión optimizada: modificaciones a la Metodología para Transparentar el Inventario Militar Suramericano realizadas durante el desarrollo de la Videoconferencia entre el CEED y las Delegaciones Nacionales, aprobada en la VI Reunión Ordinaria del Consejo Ministros de Defensa Suramericano, Montevideo, 17 de diciembre de 2015

CEED (2015e) Informe "Institucionalidad de la Defensa en Suramérica", Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, CDS, Buenos Aires, mayo de 2015. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INST-DEF-ESP.pdf>

CEED (2016a) IX Informe del Director del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la VII Reunión Ordinaria del Consejo Directivo, Caracas, 23 de noviembre de 2015

CEED (2016b) "Acta de la VI reunión virtual ordinaria del Consejo Directivo del CEED", 23 de septiembre de 2016

CEED (2016c) “Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2014-2015)”, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires

CEED (2016d) “Acta de la VII reunión ordinaria del Consejo Directivo del CEED”, Caracas, 23 de noviembre de 2016

CEED (2017a) “Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa (2006-2015)”, edición especial, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, Buenos Aires

10.1.3. Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional

CSDOT (2016a) I reunión del Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 16 de mayo de 2016

CSDOT (2016b) I reunión del Grupo de Trabajo de Justicia, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 17 de mayo de 2016

CSDOT (2016c) I reunión del Grupo de Trabajo de Delincuencia Organizada Transnacional, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 18 de mayo de 2016

CSDOT (2016d) II reunión del Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 12 de julio de 2016

CSDOT (2016e) II reunión del Grupo de Trabajo de Justicia, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 13 de julio de 2016

CSDOT (2016f) II reunión del Grupo de Trabajo de Delincuencia Organizada Transnacional, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 15 de julio de 2016

CSDOT (2016g) III reunión del Grupo de Trabajo de Justicia, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 24 de agosto de 2016

CSDOT (2016h) III reunión del Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 29 de agosto de 2016

CSDOT (2016i) III reunión del Grupo de Trabajo de Delincuencia Organizada Transnacional, videoconferencia, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 30 de agosto de 2016

CSDOT (2016j) IX Instancia Ejecutiva, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Caracas, 24 y 25 de noviembre

CSDOT (2017a) X Instancia Ejecutiva, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, videoconferencia

CSDOT (2017b) X Instancia Ejecutiva, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Caracas, 27 y 28 de marzo de 2017

CSDOT (2017c) IV Reunión de Ministros, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Caracas, 29 de marzo de 2017

CSDOT (2017d) “Declaración Ministerial”, IV Reunión de Ministros, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Caracas, 29 de marzo de 2017

10.1.4. Consejo Suramericano del Problema Mundial de las Drogas

CSPMD (2010a) “Estatutos del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”, Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, Los Cardales, 1 de abril de 2010

CSPMD (2010b) “Plan de Acción del CSPMD”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 4 de mayo de 2010

CSPMD (2011) “Acta de la reunión del CSPMD”, La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 18 de noviembre de 2011

CSPMD (2011a) “1er informe del Grupo de Reducción de la Demanda”, 30 de noviembre de 2011, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Buenos Aires

CSPMD (2012a) “Acta de la primera reunión del mecanismo de consultas regulares de autoridades judiciales, policiales, financieras, aduaneras y de órganos de combate a las drogas de los países suramericanos”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Asunción, 21 de marzo de 2012

CSPMD (2012b) “Acta de la I reunión del CSPMD”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 23 de marzo de 2012

CSPMD (2012c) “Acta de la I videoconferencia de coordinadores nacionales del CSPMD”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 5 de octubre de 2012

CSPMD (2012d) “Acta de la I Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSPMD”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 4 de diciembre de 2012

CSPMD (2012e) “Acta de la III reunión del CSPMD”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 5 de diciembre de 2012

CSPMD (2014) “Acta de la IV reunión del CSPMD”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 22 de julio de 2014

CSPMD (2015a) “Acta de la I reunión extraordinaria del CSPMD”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 9 de febrero de 2015

CSPMD (2015b) “Acta de la II reunión del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* – UNGASS 2016 del CSPMD, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 22 de julio de 2015

CSPMD (2015c) “Visión regional del CSPMD de la UNASUR para UNGASS 2016”, II Reunión extraordinaria del CSPMD”, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 31 de agosto de 2015

CSPMD (2016a) “V Reunión ordinaria del CSPMD”, Montevideo, Uruguay, 19 de febrero de 2016

CSPMD (2016b) “I videoconferencia del GT ad hoc para la elaboración del PA del CSPMD”, 23 de agosto de 2016

CSPMD (2016c) “Iª reunión del GT ad hoc para la elaboración del PA del CSPMD”, Quito, Ecuador, 9 de diciembre de 2016

CSPMD (2017a) “IIª videoconferencia del GT ad hoc para la elaboración del PA del CSPMD”, 21 de marzo de 2017

10.1.5. Grupo de Trabajo de Gestión Integral del Riesgo de Desastres

GTGIRD (2016a) IV reunión extraordinaria del GTGIRD, Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en UNASUR, 6 de mayo, Quito, Ecuador

GTGIRD (2016b) I Reunión virtual extraordinaria del GTGIRD, Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en UNASUR, 19 de mayo, videoconferencia

GTGIRD (2016c) II Reunión virtual extraordinaria del GTGIRD, Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en UNASUR, 4 de octubre, videoconferencia

GTGIRD (2017a) III Reunión virtual extraordinaria del GTGIRD, Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en UNASUR, 14 de marzo, videoconferencia

GTGIRD (2017b) Reunión extraordinaria del GTGIRD, Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en UNASUR, 30 y 31 de marzo, Caracas

10.1.6. UNASUR

UNASUR (2008a) “Tratado Constitutivo de la UNASUR”, aprobado en Brasilia el 23 de mayo de 2008 y ratificado desde noviembre de 2010, Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>

UNASUR (2008b) “Declaración de la Moneda”, Santiago de Chile, 15 de septiembre de 2008

UNASUR (2008c) “Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba de justicia para Bolivia”, noviembre de 2008.

UNASUR (2008d) “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano”, IIIª reunión ordinaria de UNASUR, Santiago de Chile, 11 de diciembre de 2008

UNASUR (2009a) “Acta de la reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR”, San Carlos de Bariloche, 28 de agosto de 2009

UNASUR (2010) “UNASUR-Haití: Decisión de Quito”, Reunión extraordinaria de UNASUR, Quito, 9 de febrero de 2010

UNASUR (2010a) “Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas”, Los Cardales, Provincia de Buenos Aires (Argentina), 4 de mayo de 2010

UNASUR (2010b) “Declaración de Buenos Aires sobre situación en Ecuador”, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, 1 de octubre de 2010.

UNASUR (2010c) “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, IV Cumbre de UNASUR, Georgetown (Guyana), 26 de noviembre de 2010

UNASUR (2010d) “Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”, Quito, Ecuador, abril de 2010

UNASUR (2011a) “Misión Técnica y de Alto Nivel a Haití de los países de la Región con presencia en la MINUSTAH, Puerto Príncipe, 26 de junio de 2011”, aprobado en la reunión de Montevideo de julio de 2011

UNASUR (2012) “Informe de actividad de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití”, elaborado por el Representante Especial de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití, Embajador Rodolfo Mattarollo, 10 de marzo de 2012

UNASUR (2012a) “Por la que se aprueba la prórroga del mandato de la Secretaría Técnica UNASUR – Haití”, UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN/Nº 36/2012, Lima, 29 de noviembre de 2012

UNASUR (2012b) “Informe ejecutivo de la I Reunión de Trabajo del Consejo para Fortalecer la Cooperación en materia de seguridad ciudadana, de justicia y la coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional”, Secretaría General UNASUR, 27 de julio de 2012

UNASUR (2012c) “Acta de la II Reunión del grupo de trabajo del futuro consejo para fortalecer la cooperación en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional”, UNASUR, Lima, 6 de noviembre de 2012

UNASUR (2012d) “Decisión Nº 26/2012”, Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado d de Gobierno de UNASUR, Mendoza, 29 de junio de 2012

UNASUR (2012e) “Acta de la sesión de instalación y primera reunión de trabajo del grupo de alto nivel de UNASUR sobre la situación en Paraguay”, Lima, 23 de julio de 2012

UNASUR (2012f) “Declaración sobre el proceso de paz en Colombia”, Unión de Naciones Suramericanas, Lima, 30 de noviembre de 2012

UNASUR (2012g) “Reglamento de UNASUR”, Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Bogotá, Colombia, 11 de junio de 2012.

UNASUR (2012h) “Lineamientos políticos para las relaciones con terceros”, Decisión nº7/2012, Lima, 30 de noviembre de 2012

UNASUR (2013a) "Alí Rodríguez presentó gestión de la Secretaría General de UNASUR ante los Cancilleres de la Unión", Disponible en: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/al%C3%AD-rodr%C3%ADquez-present%C3%B3-gesti%C3%B3n-de-secretar%C3%ADa-general-de-unasur-ante-los-cancilleres-de-la-uni%C3%B3n> [Accesado el 1 de septiembre de 2013]

UNASUR (2013b) “Plan de Acción 2013-2017 del CSDOT”, Unión de Naciones Suramericanas, Quito, Ecuador.

UNASUR (2013c) “Consenso de Buenos Aires. Acta del encuentro suramericano de Ministros sobre lucha contra el Lavado de Activos —Fortaleciendo la cooperación de acciones contra el LA7FT”—, Buenos Aires, 4 de octubre de 2013.

UNASUR (2013d) “Acta de la VII reunión de trabajo del grupo de alto nivel de UNASUR sobre la situación en Paraguay”, Lima, 22 de mayo de 2013

UNASUR (2013e) “Presupuesto anual de UNASUR para el año 2013”, resolución nº 04-2013, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Unión de Naciones Suramericanas.

UNASUR (2013f) “Presupuesto anual de UNASUR para el año 2014”, resolución n°06-2013, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Unión de Naciones Suramericanas.

UNASUR (2013g) “Estatuto del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia Y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, Paramaribo, 29 de agosto de 2013

UNASUR (2014) “Creación del Grupo de trabajo Ad hoc sobre cooperación UNASUR Haití”, CMRE/RESOLUCIÓN N° 3 /2014, Paramaribo, 18 de marzo, 2014

UNASUR (2014a) “Reunión entre la Presidencia Pro Tempore del CSPMD y la Presidencia Pro Tempore del CSDOT”, Caracas, 8 de julio de 2014

UNASUR (2014b) Resolución n° 2 /2014, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, UNASUR, Santiago de Chile, 12 de marzo de 2014

UNASUR (2014c) “Presupuesto anual de UNASUR para el año 2015”, resolución n° 09-2014, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Unión de Naciones Suramericanas, Paramaribo, 16 de septiembre de 2014

UNASUR (2015a) “III Reunión de Ministros del CSDOT”, 30 de octubre de 2015, Montevideo

UNASUR (2015b) “Presupuesto anual de UNASUR para el año 2016”, resolución n° 18-2015, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Unión de Naciones Suramericanas, Montevideo, 9 de diciembre de 2015.

UNASUR (2015c) “Por la cual el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas resuelve aprobar el plan de Acción 2015-2019 del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GTANGRD)”, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Unión de Naciones Suramericanas, Montevideo, 21 de diciembre de 2015.

UNASUR (2015d) “Por la cual el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas resuelve aprobar el Manual de cooperación para asistencia mutua frente a desastres en países miembros de UNASUR”, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Unión de Naciones Suramericanas, Montevideo, 21 de diciembre de 2015.

UNASUR (2016a) “Presupuesto ordinario anual de UNASUR para el año 2017”, resolución n° 14-2016, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Unión de Naciones Suramericanas, Caracas, 18 de noviembre de 2016

UNASUR (2016b) “Resolución por la que se aprueban proyectos para el Fondo de Iniciativas Comunes de UNASUR”, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Unión de Naciones Suramericanas, Montevideo, 8 de abril de 2016

UNASUR (2016c) “Decisión n° 1/2016”, Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, UNASUR, Caracas, 25 de agosto de 2016

UNASUR (2016d) “Resolución n° 15/2016, creación de la red UNASUR contra la delincuencia organizada transnacional entre organismos de los Estados miembros de UNASUR”, Caracas, 24 de noviembre de 2016

UNASUR (2016e) “Misión Electoral de UNASUR con motivo del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera en la República de Colombia, CMMRRE, resolución nº 11, Caracas, 27 de septiembre de 2016

UNASUR (2017a) “Acta de la reunión presencial del grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur de la Unión de Naciones Suramericanas”, Quito, Mitad del Mundo, 10 de abril de 2017

UNASUR (2017b) “Funcionamiento de la Secretaría General de UNASUR en la transición hasta la designación de una nueva Secretaria o nuevo Secretario General”, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, nº 2/2017, Mitad del Mundo, 23 de marzo de 2017

10.1.7. UNASUR-Secretaría General

UNASUR-SG (2015) *De la visión a la acción*, Secretaría General, Unión de Naciones Suramericanas, Ed. Colección palabras del Sur, Quito

UNASUR-SG (2015a) Bases de discusión presentadas por la Secretaría General de UNASUR para identificar una posición regional frente al problema mundial de las drogas, en *De la visión a la acción*, Secretaría General, Unión de Naciones Suramericanas, Ed. Colección palabras del Sur, Quito

UNASUR-SG (2015b) “UNASUR y ONU apuestan por la paz de la Región”, Secretaría General de UNASUR, 14 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/node/318>

UNASUR-SG (2016a) “UNASUR a disposición del pueblo ecuatoriano”, comunicado oficial de la Secretaría General de UNASUR, 17 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/node/657>

UNASUR-SG (2016b) “Declaración del Secretario General de UNASUR sobre la decisión de la Cámara de Diputados de Brasil de avanzar en el proceso de destitución de la Presidenta Dilma Rousseff”, 18 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/node/658>

UNASUR-SG (2016c) “Comunicado de la Secretaría General de UNASUR sobre los últimos acontecimientos en Brasil”, 1 de septiembre de 2016

UNASUR-SG (2016d) “En el marco del proceso de paz en Colombia, Samper propone Cumbre regional por la paz y la integración”, 29 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/node/911>

UNASUR-SG (2016e) “Ernesto Samper no aspira a su reelección en la secretaría general y continuará en UNASUR hasta enero de 2017”, 26 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/node/905>

10.2. Bibliografía

- Abdul-Hak, A.P.N (2013) *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil* (CDS), FUNAG, Colección CAE, Brasília
- Abellán J. (2013) “Estudio de contextualización”, en Kant I. *La paz perpetua*, Ed. Tecnos: Madrid
- Acharya, A. (2009) “Regional worlds in a post-hegemonic era”, en *Bordeaux Spirit Working Paper*, nº 1, junio, Burdeos. Disponible en:
http://www.durkheim.sciencespobordeaux.fr/Cahiers%20de%20SPIRIT_1/Cahiers%20de%20SPIRIT_1_Acharya.pdf.
- Acharya, A. (2014) *The end of American World Order*, Ed. Polity Press, Cambridge
- Acharya, A. y B. Buzan (2007), “Why is there no non-Western international relations theory? An introduction”, en *International Relations of the Asia-Pacific*, nº 7, ps. 287–312.
- Agnew J., (2005) *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Ed. Trama, Madrid
- Álvarez, N; Pose, N y C. Luján (2017) “La política internacional de la regulación del cannabis en Uruguay. Un análisis de la respuesta uruguaya a los desafíos y oportunidades del régimen internacional de drogas”, en *Desafíos*, nº29 (2), pp. 19-59
- ANNCOL (2010) “Carta abierta de las FARC a UNASUR”, Agencia de Noticias de Nueva Colombia, 2 de septiembre de 2009
- Amorim, C. (2009) “La integración suramericana”, en *Diplomacia, Estrategia y Política*, nº 10, octubre/diciembre, pp. 5-25
- Amorim, C. (2013) “Cabe aos Sul-americanos cuidarem da defesa da América do Sul”, Aula Inaugural del Ministro de Defensa de Brasil, Celso Amorim, en el Curso Avanzado de Defensa Suramericano, Rio de Janeiro (Brasil), 5 de septiembre de 2013. Disponible en:
www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/setembro/curso_avancado_defesa_sul_americano.pdf
- Anderson, B. (2007) *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Ed. Fonde Cultura Económica, México, 1983
- Adler, E. y M. Barnett (2002a) “A framework for the study of security communities”, en Adler y Barnett (eds) *Security Communities*, Cambridge University Press-CSIR, Cambridge
- Adler, E. y M. Barnett (2002b) “Security communities in theoretical perspective”, en Adler y Barnett (eds) *Security Communities*, Cambridge University Press-CSIR, Cambridge
- Adler, E. (2002) “Constructivism and International Relations”, en Carlsnaes et. al. (eds.), *Handbook of International Relations*, Ed. Sage, Londres

Agostinis, G. (2016) *Constructing Regionalism from Sectoral Cooperation. A comparative analysis of the emergence, outcomes, and effects of South American health and defence cooperation within UNASUR*, tesis doctoral bajo la dirección de O. Dabène y C. Closa, defendida el 18 de julio de 2016

Albert, M. y B. Buzan (2011) "Securitization, sectors and functional differentiation", en *Security dialogue*, nº 42, ps. 413–425.

Álvarez, N.; Luengo, F. y J. Uxó (2013) *Fracturas y crisis en Europa*, Ed. Clave Intelectual, Madrid.

Aranda, G. y L. Pavez (2016) "El legado del ABC: un Southfalia suramericano para la convergencia en la diversidad", en Matus M.I. y G. Aranda (eds.) *A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional*, Ed. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile

Arredondo, Rodrigues y A. Serbin (2011) Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: el rol de la sociedad civil, en *documento CRIES* nº 16, CRIES, Buenos Aires.

Arenal, C. (1974) "Consideración jurídico-internacional de los pueblos infieles en la Escuela Española del Derecho de Gentes de los siglos XVI y XVII", tesis doctoral presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, dirigida por D. Antonio Truyol y Serra

Arenal C. (1997), "La enseñanza de las relaciones internacionales en España", en VVAA, (1997) *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Mundo Mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*, AEPDIRI, Madrid.

Arenal, C. (2002) "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Vitoria Gasteiz, pp. 17–85.

Arenal, C. (2003) *Introducción a las relaciones internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.

Arenal, C. (2005) "En torno al concepto de sociedad internacional", en Vargas M. y A. Salinas (coords.) *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Vol. 1., pp. 453-464

Arenal, C. (2008) "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las Relaciones Internacionales" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2007*, Vitoria Gasteiz, pp. 181–268.

Arenal C. (2010). "Balance de la asociación estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe", en *Diálogo UE-ALC: debate y conclusiones*. Foro Eurolatinoamericano de centros de análisis, Madrid.

Arenal, C. (2011) *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la política exterior española*. Ed. Siglo XXI-Fundación Carolina, Madrid

Arenal, C. (2013) "La aportación de Antonio Truyol y Serra al estudio de las Relaciones Internacionales en España", Homenaje a Antonio Truyol y Serra", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Disponible en: https://www.academia.edu/4045859/La_aportaci%C3%B3n_de_Antonio_Truyol_y_Serra_al_estudio_de_las_Relaciones_Internacionales_en_Espa%C3%B1a

Arenal, C. (2014), *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Ed. Tecnos, Madrid.

Arenal, C. (2015) "Americanocentrismo y Relaciones Internacionales: la seguridad nacional como referente", en Arenal C. y J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos: Madrid.

Arenal C. y J.A. Sanahuja (2010). "La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales", *Nombres Propios*, Ed. Fundación Carolina, Madrid.

Archibugui, D. (2002) "Demos and Cosmopolis", en *New Left Review*, nº 13, enero-febrero, pp. 24-38

Archibugui, D. y D. Held (2012) "La democracia cosmopolita: caminos y agentes", en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, Nº 117 2012, pp. 57-86

Archibugui, D. (2006) Democracia comopolita para una Alianza de Civilizaciones, en Barreñada I. (coord.) *Alianza de Civilizaciones. Seguridad Internacional y democracia cosmopolita*, Ed. Complutense-ICEI, Madrid.

Armanet, P. (1987) "La zona desnuclearizada latinoamericana en la perspectiva de la cooperación regional", en Varas, A. (coord.) *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Austin, J. L. (1971), *How to do things with words*. Harvard University Press, Boston

Ayuso, A. y S. Villar (2016) "América Latina y el Caribe en 2015: cambios y aún más expectativas", en *Anuario CIDOB 2016*, CIDOB, Barcelona, octubre de 2016

Bagley, B. y J.G. Tokatlian (1990) "Colombia, El dilema de la droga", en *Nueva Sociedad*, nº 109, septiembre-octubre, pp. 9-13

Bakker I. y S. Gill (2003) *Power, Production and Social Reproduction*, Ed. Palgrave McMillan, Londres.

Balassa, B. (1961) "Towards a Theory of Economic Integration", en *Kyklos International Review of Social Sciences*, nº 14 (1), pp. 1-17.

Balassa, B., Bueno, G. M., Kuczynski, P. P., y M.H. Simonsen (1986) "Toward Renewed Economic Growth in Latin America", Institute of International Economics, Washington DC

Balzacq, T. (2005), "The three faces of securitization: Political agency, audience and context", *European journal of international relations*, nº11, ps. 171–201.

Balzacq, T. (2011), *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*. Ed. Taylor & Francis, Londres.

Balzacq, T. (2011), "A theory of securitization", en *Securitization Theory*, Ed. Taylor & Francis, Londres, ps. 1-30.

Balzacq, T. (2011) "Enquiries into methods: a new framework for securitization analysis" en *Securitization Theory*, Ed. Taylor & Francis, Londres, ps. 31-54.

Balzacq, T., Guzzini S., Williams M.C., y H. Patomaki (2014) "Forum: What of theory—if any— is securitization?" en *International Relations*, publicado en línea el 21 de octubre de 2014.

Bauman, Z. (1999) *Le cout humain de la mondialisation*, Ed. Hachette:Paris.

Bauman, Z. (2007) *La société assiégée*, Ed. Pluriel, Paris

Barbé, E. (1994) "La teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 1993, Vitoria Gasteiz, pp. 123-156.

Barbé E. y J.P. Soriano (2015) "Del debate neorrealismo-neoliberalismo a la (re)construcción del discurso dominante en Relaciones Internacionales", en Arenal C. y J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos: Madrid.

Barbé E., Costa O. y R. Kissack (2016) *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*, Ed. Springer, Londres

Barnett, M. y E. Adler (2002) "Studying security communities in theory, comparison, and history, en Adler y Barnett (eds) *Security Communities*, Cambridge University Press-CSIR, Cambridge

Barnett, M. y R. Duvall (2005) "Power in global governance", en *Power in global governance*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge

Battaglino, J. (2012) "Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council" en Riggirozzi P. y D. Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. pp. 81–100

Battaglino, J. (2015a) "The politics of arms acquisitions in South America: trends and research agenda", en Kacowicz, A.M. y D.R. Mares (eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*, Ed. Routledge, Londres.

Battaglino, J. (2015b) "Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana", en Íconos. Revista de Ciencias Sociales, nº 51, Quito, enero de 2015, pp. 171-186

Beck, U. (1998) *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1986

Beck, U. (1998) *Qué es la globalización?* Ed. Paidós: Barcelona

- Beck, U. (2003) *Sobre el terrorismo y la guerra*, Ed. Paidós Ibérica, Barcelona.
- Beck, U. (2004) *Poder y contrapoder en la era global. Nueva Economía Política Mundial*. Ed. Paidós: Barcelona.
- Beck, U. (2005) *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Ed. Paidós. Estado y Sociedad: Barcelona.
- Beck, U. (2012) *Una Europa alemana*, Ed. Paidós. Estado y Sociedad: Barcelona.
- Beck, U., Blok A., Tyfield D. y J. Yueyue Zhang (2013) "Cosmopolitan communities of climate risk: conceptual and empirical suggestions for a new research agenda", en *Global Networks*, nº 13 (1), pp. 1-21
- Beck, U. y E. Grande (2006) *La Europa Cosmopolita. Sociedad y Política en la segunda Modernidad*. Ed. Paidós Estado y Sociedad nº 138, Barcelona
- Benito M.M. (2015) "Estados-Unidos y América Latina: una relación construida desde el poder y la inseguridad", en Ríos J., en Benito M.M. y A. Castillo (coords.) *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*, Ed. La Catarata, Madrid.
- Berger, P.L. y T. Luckmann (1979) *La construcción social de la realidad*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Bernal-Meza, R. (2013) *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- Bértola L. y J.A. Ocampo (2010) *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Ed. SEGIB, Secretaría General Iberoamericana, Madrid
- Bethell, L. (2000) *Historia de América Latina. América Latina: Cultura y Sociedad 1830-1930*. Vol. 8, Ed. Crítica, Barcelona
- Bethell, L. (2002a) *Historia de América Latina. Los países andinos desde 1930*. Vol. 16, Ed. Crítica, Barcelona
- Bethell, L. (2002a) *Historia de América Latina. El Cono Sur desde 1930*. Vol. 16, Ed. Crítica, Barcelona
- Bieler A. y A.D. Morton (2004) "A critical theory route to hegemony, world order and historical change", en *Capital and Class*, nº 82, pp. 85-113.
- Bielschowsky, R. (1998) "Cincuenta años del pensamiento de La CEPAL: una Reseña", en *Cincuenta años de Pensamiento en la CEPAL*, Ed. CEPAL, Santiago de Chile
- Bielschowsky, R. (2009) "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo", en *Revista CEPAL*, nº 97, abril 2009, pp. 173-194

Bigo, D., (2002) "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", en *Alternatives: Global, Local, Political*, Febrero, nº 27, ps. 63-92.

Bigo, D., (2013) "Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: el poder de las prácticas, las prácticas del poder", en *Relaciones Internacionales*, nº 24, ps. 33-76.

Bilgin, Pinar, (2011) "The politics of studying securitization? The Copenhagen School in Turkey", en *Security Dialogue*, nº 42, ps. 399–412.

Boersner D., (2004) *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas

Bolívar, S. (1815) "El destino de la América se ha fijado irrevocablemente", en Zurbano R. (ed.), *Documentos*, Ed. Casa de las Américas, 2010

Bonilla, A. (2003) "Una agenda de seguridad andina", en Rosas M.C. (coord.) *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, Ed. UNAM-CEDH, México, pp. 225-245

Booth, K. (2007) *Theory of world security*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

Borda, S. (2012) "Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR". *Documento CRIES* nº18, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires

Borja, R. (2012) *Enciclopedia de la política*. Tomo I. Ed. FCE, México

Briceño, J. (2014) "Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina", en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 9, nº 18, julio-diciembre 2014

Bruckmann, M. (2015) "Los recursos naturales y la geopolítica de la integración suramericana", en Morasso (coord.) *Defensa y recursos naturales*, Ministerio de Defensa de Argentina-UNASUR, Buenos Aires.

Brown S. y J. Grävingholt (eds.) (2016) *The Securitization of Foreign Aid*, Ed. Palgrave Macmillan, Londres

Bulmer-Thomas V., (1998) *La historia económica de América Latina desde la independencia*, Ed. FCE, México

Buzan, B. (1983), *People, states, and fear: The national security problem in international relations*. Ed. Wheatsheaf Books Brighton, Londres.

Buzan, B. (1997) "Security after the Cold War", en *Cooperation and Conflict*, nº 32 (5), ps. 5-28.

Buzan, B., (2003) "Regional security complex theory in the post-Cold War world", en *Theory of New Regionalism*, Ed. Palgrave, pp. 140–59.

Buzan, B. (2011) "A World Without Superpowers: de-centered globalism", en *International Relations*, nº 25 (1), pp. 1-23.

Buzan, B. y L. Hansen (2009) *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press, Cambridge.

Buzan, B. y R. Little (2000) *International systems in world history: remaking the study of international relations*. Oxford University Press, Oxford.

Buzan, Barry y Ole Wæver (2003) *Regions and Power*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

Buzan, B. y O. Wæver (2009) "Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory", en *Review of International Studies*, nº 35, ps. 253–276.

Buzan, Barry, Wæver, Ole y Jaap De Wilde (1998) *Security: a new framework for analysis*. Ed. Lynne Rienner Publishers, Londres.

Caballero, S. (2012) "Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia, *Documento de trabajo IELAT*, nº 44, IELAT, Alcalá de Henares

Caballero, S. (en prensa) "El debate agencia-estructura en las Relaciones Internacionales: capacidad de agencia y limitaciones estructurales", en Verdes-Montenegro F.J. (coord.) *Otras miradas y otras voces. Visiones críticas de las Relaciones Internacionales*, Ed. EDUNTREF, Buenos Aires

Cabrera, L. (2015) "Global Government and the Sources of Globoscepticism", en *Millennium. Journal of International Studies*, Vol. 43(2), pp. 471-491

CAF-RED (2014) "Por una economía más segura. Una perspectiva para prevenir y controlar el delito", Reporte de Economía y Desarrollo-Corporación Andina de Fomento, Bogotá, junio 2014

Cafruny, W.A. y M. Ryner (2003) "The Study of European Integration in the Neoliberal Era", en Cafruny A. y M. Ryner (eds.) *Ruined Fortress? Neoliberal hegemony and transformation in Europe*, Ed. Rowman & Littlefield Publishers, pp. 1–13.

Calduch, R (2015) "La Escuela Española de Relaciones Internacionales", en Arenal C. y J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos: Madrid

Canelas, M. y F.J. Verdes-Montenegro (2011), "La nueva política exterior boliviana (2005-2010): más autonomía y nuevos desafíos", en Errejón I. y A. Serrano (eds.) *Ahora es cuando Carajo! Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*. Ed. El Viejo Topo: Madrid

Carrasco, J. P. (1978) "El Tratado de Cooperación Amazónica", en *Nueva Sociedad*, nº 37, Buenos Aires, pp. 19-25

C.A.S.E Collective (2006) "Critical approaches to security in Europe: A networked manifesto." en *Security Dialogue*, nº 37, ps. 443–487.

CDS (2009a) *CDS. Crónica de su gestación*, Consejo de Defensa Suramericano, Santiago de Chile. Ministerio de la Defensa Nacional

CEPAL (1959) "The Latin American Common Market and the Multilateral Payments System", CEPAL-United Nations Publications, Santiago.

CEPAL (1990) "Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", Santiago de Chile.

CEPAL (1994) "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-el-regionalismo-abierto-en-america-latina-y-el-caribe-la-integracion-economica-al>

CEPAL (2012) "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global", CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile

CEPAL (2013) "Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe", Contribución de la CEPAL para la CELAC, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Celi, P (2006) "La fragilidad de la seguridad ecuatoriana frente a las tensiones subregionales andinas", en Tulchin, J.S., Benitez R. y R. Diamint (eds.) *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Ed. Prometeo – Universidad de Bolonia, Buenos Aires

Celi, P. (2017) "La fragilidad de la Unasur en un pantano de conflictos", en *Nueva Sociedad*, mayo 2017

CGPD (2011) "Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas", junio 2011 [disponible en: www.globalcommissionondrugs.org]

Charrett, C. (2009) "A critical application of Securitization Theory: overcoming the normative dilemma of writing security", en *ICIP Working Paper*, Barcelona: Instituto Catalán Internacional para la Paz, nº 2009/7.

Ciută, Felix (2009) "Security and the problem of context: a hermeneutical critique of securitisation theory" en *Review of International Studies*, nº 35, ps. 301–326.

CLDD (2009) "Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma", Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, disponible en: www.drogasydemocracia.org

Closa, C. (2015) "Mainstreaming regionalism", en *EUI Working Paper*, RSCAS 2015/12, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-158, Florencia.

Closa, C. y S. Palestini (2015) "Between democratic protection and self-defense: the case of Unasur and Venezuela", RSCAS nº 2015/93, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance EUI, Florencia

Closa, C.; Palestini, S. y P. Castillo (2016) "Organizaciones Regionales y Mecanismos de Protección de la Democracia en América Latina, el Caribe, y la Unión Europea", Ed. Fundación EU-LAC-EUI, Hamburgo

Closa, C. y S. Palestini (2016) "Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe", en *Pensamiento Propio*, n 44, julio-diciembre de 2016

Coelho, A. y B.T. Luciano (2016) "A União de Nações Sul-americanas (Unasul) e as crises políticas da América do Sul", ponencia presentada al 8º congreso internacional de CEISAL, Salamanca, 2 de julio de 2016

Comini, N. (2009) "Crónicas de UNASUR. Origen, evolución y perspectivas", Jornadas IDICSO 2009, Universidad del Salvador, Buenos Aires

Comini, N. (2015) "El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina", en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, nº 2, GESI, Granada

Comini, N. (2016) "Reforma en las políticas de drogas en América del Sur: hacia un modelo de cooperación multiaxial en UNASUR", en *Relaciones Internacionales*, nº 33, octubre de 2016

Comini, N. y A. Frenkel (2017) "Unasur. De proyecto refundacional al fantasma del Sudamerxit", en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2016*, Coordinadora Regionales de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires, pp. 181-207

CSN (2006) "Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones", documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, Comunidad Suramericana de Naciones

Cornago, N. (1998) "Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo. Un análisis crítico del debate contemporáneo" en [Cursos de Derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997](#), Ed. UPV, Vitoria Gasteiz, pp. 43-88

Cornago, N. (2005) "Materialismo e idealismo en la teoría crítica de las Relaciones Internacionales", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII, nº2, pp. 665-693

Cornago, N. (2015) "Introducción al postestructuralismo para internacionalistas", en Arenal C. y J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos: Madrid.

Coutto, Tatiana (2013) "América del Sur y la proliferación de armas biológicas" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, ps. 81-106.

Cox, R. W., (1986). "Social forces, states and world orders" en Cox R. y T.J. Sinclair (eds.) *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

Cox, R.W. (1996) "Take six eggs": theory of finance and the real economy in the work of Susan Strange", en Cox. R.W. y T.J. Sinclair (eds.) *Approaches to World Order*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

Cox, R.W. (2008) "The point is not just to explain the world", en *The Oxford Handbook of International Relations*, Ed. Oxford University Press, Oxford.

Cox, R.W. (2016) "Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: un ensayo sobre el método", en *Relaciones Internacionales*, nº 31, mayo, pp. 137-152.

Cué, C.E. (2016) "América Latina sufre 135.000 asesinatos al año", periódico *El País*, Buenos Aires, 26 de septiembre de 2016. Enlace: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/26/america/1474909844_140495.html [Accesado el 27 de septiembre de 2016]

Dabène, O. (2012). "Consistency and resilience through cycles of repoliticization", en *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, Ed. Springer Netherlands, pp. 41-64

Danza, A. y E. Tulbovitz (2015) *Una oveja negra al poder. Pepe Mujica, la política de la gente*. Ed. Debate, Barcelona

Dahl, R. (1957) "The Concept of Power", en *Behavioral Science*, nº2 (3), p.201-215

De Lombaerde, Philippe, y Fredrik Soderbaum (2013) *Regionalism. Vol. 1, Classical regional integration (1945-1970)*, Ed. Sage, Londres.

De Melo, R. (2015) *Industria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico. Estudo comparado França-Brasil*. Ed. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2015

Deutsch, K. W., Burrell, S. A. y R. Kann (1957) *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Ed. Princeton, NJ.

Diamint, R. (2001) *Democracia y seguridad en América Latina*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Dunne, T., Hansen, L., Wight, C., (2013) "The end of International Relations theory?", en *European Journal of International Relations*, nº 19, pp. 405–425.

Eco, U.; Colombo F; Alberoni F. y G. Sacco (2004) *La nueva edad media*, Ed. Alianza, Madrid.

Ellis, R.E. (2015) "The impact of China on the security environment of Latin America and the Caribbean", en Kacowicz, A.M. y D.R. Mares (eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*, Ed. Routledge, Londres.

Escola de Cultura de Pau. (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Ed. Icaria-Escola Cultura de Pau, Barcelona

Fawcett, L. y A. Hurrell (1995) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford.

Featherstone, K., y C. M. Radaelli (2003) *The Politics of Europeanization*. Ed. Oxford University Press, Oxford

Ferchen M. (2011) "China-Latin America Relations: Long-term Boon or Short-term Boom?", en *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, 2011, 55-86

Ferreira, T. A. (2016) "As razoes de existencia do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL", en Carta Internacional, Belo Horizonte, vol 11, nº 3, pp. 124-148

Ferreira, T. A. (2014) "Comunidade de segurança na America do Sul: construção do Conselho de Defesa Sul-Americano, da UNASUL", en Dorfan, A., Sánchez C.J., Moreno, S.Y.F. (Coords.) *Planos Geoestratégicos, Migrações e Deslocamentos Forçados no continente americano*, Porto Alegre, Ed. IGEO-UFRGS, pp. 35-54

Ferreira, M.A. (2016) "Criminality and Violence in South America: The challenges for peace and UNASUR's response", en *International Studies Perspectives*, nº 0, pp. 1-17

Fierke, K. M. (2007) *Critical approaches to international security*. Ed. Cambridge Polity, Cambridge.

Fisas, V. (2017) *Negociar la paz con las FARC. Una experiencia innovadora*, Ed. Icaria, Barcelona

Flemes, D. y M. Radseck (2012) "Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur", en *Papeles Político*, nº 17, pp. 203–238.

Fleurant, A.; Perlo-Freeman, S.; Wezeman P.D.; Wezeman S.T. y N. Kelly, "The SIPRI Top-100 arms producing and military services companies, 2015", en *SIPRI Fact Sheet*, Stockholm Institute of Peace Research, diciembre de 2016.

Floyd, R. (2007) "Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: conceptualizing Human Security as a Securitizing Move", en *Human Security Journal*, Vol. 5, invierno 2007, pp. 38-45

Folha de Sao Paulo (2008) "Ministro quer criar conselho sul-americano", diario *Folha de Sao Paulo*, São Paulo, 21 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2103200814.htm> [Accesado el 21 de noviembre de 2015]

Foucault, M., (1978) *Microfísica del poder*, Ed. La Piqueta, Madrid

Freres Ch. y J.A. Sanahuja (2006) "Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina", en Freres Ch. y Sanahuja (coords.) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Ed. Icaria-ICEI, Barcelona

Frenkel, A. (2016) "Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa, en *Relaciones Internacionales*, nº31, pp. 33-52

Frenkel, A. (2017) "El efecto mariposa: crisis brasileña y secuelas regionales", en *Nueva Sociedad*, junio 2017

Friedrichs, J. (2004) *European Approaches to International Relations Theory. A house with many mansions*. Ed. Routledge, New York

Fuccile, A. (2016) "La construcción de un nuevo modelo de seguridad en América del Sur: una perspectiva desde Brasil", en *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 3., pp. 169-182

Fuccile, A.; Passini M; Ramanzini, H. y R.A. Ribeiro (2017) "O governo Dilma Rousseff e a America do Sul a actuação brasileira na UNASUL (2011-2014), en *Colombia Internacional*, nº 92, pp.43-72

Fuccile A. y L. P. Rezende (2013) "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva", en *Contexto Internacional*, nº 1, Vol. 35, pp. 77-104.

Fuentes, J.A. (1994) "El regionalismo abierto y la integración económica", en *Revista CEPAL*, nº 53, agosto

Fuentes J. C., (2012) "Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina", en Rojas Aravena (Ed.) *Seguridad Humana: nuevos enfoques*, FLACSO, San José de Costa Rica

Gad, U. P. y K.L. Petersen (2011), "Concepts of politics in securitization studies", en *Security Dialogue*, nº 42, ps. 315–328.

García Márquez, G. (1990) "La soledad de América Latina", discurso durante la entrega del Premio Nobel de literatura por la Academia Sueca de las letras. Estocolmo, Lima, Ed. Tarea, 1982

García Segura, C. (1998) "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997*, Vitoria Gasteiz, pp. 319-350.

García Segura, C. (2001), "El estado actual de la enseñanza de las Relaciones Internacionales en España", en VVAA (2001) *La Unión Europea ante el siglo XXI. Los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid.

García Segura, C. (2015) "La Escuela Inglesa y la Teoría de la Sociedad Internacional: propuestas, críticas y reformulación", en Arenal C. y J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos: Madrid.

Gaspar, G. (2003) "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría". en Rojas Aravena, F. y P. Millet (eds.) *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, Ed. FLACSO, Santiago de Chile, pp. 23-44.

Gaviria, C. (2004) "La OEA 1994-2004: una década de transformación", Organización de Estados Americanos, Washington D.C.. Disponible en: www.oas.org/XXXIVGA/CesarGaviria.pdf [Accesado 8 de noviembre de 2015]

Ghemawat, P; Herrero, G.A. y L.F. Monteiro (2009) "Embraer: The Global Leader in Regional Jets", en *Harvard Business School*, nº 701-006, junio 2009

Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society: outline of a theory of structuration*, Ed. University California Press, Berkeley

Giddens, A.; Beck U.; y S., Lash (2001) *Modernización reflexiva*, Ed. Alianza, Madrid

Giddens, A. (2007) *Sociología*, Ed. Alianza Editorial: Madrid

Gill, L. (2005) "Escuela de las Americas: entrenamiento militar, violencia política e impunidad en las Americas", Ed. Cuatro Vientos, Santiago de Chile

Gill, S. (2000) "Toward a Postmodern Prince? The Battle in Seattle as a Moment in the New Politics of Globalisation", en *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 29, nº 1, pp. 131-140

Gill, S. (2012) "Toward a Radical Concept of Praxis: Imperial "common sense" Versus the Post-modern Prince", en *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 40, nº 3, pp. 505-524

Glenny, M. (2013) "Recent Developments in Global Criminal Industries", en Stiglitz J.E. y M. Kaldor (eds.) *The Quest for Security. Protection without protectionism and the challenge of global governance*, Ed. Columbia, University Press: Nueva York

Gobierno RPCh (2008) "Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe", Beijing, Ministerio de Exteriores, República Popular de China, 5 de noviembre de 2008

Gramsci (2014) *Antología*, selección, traducción y notas de Manuel Sacristán, Ed. Siglo XXI, México

Grant, J. A. y F. Söderbaum (2003) *The New Regionalism in Africa*. Ed. Ashgate Publishing

Grasa, R. (2015) "Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional", en Arenal C. y J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos: Madrid

Graziano, P., y M. P. Vink (2007) *Europeanization: New Research Agendas*. Palgrave Macmillan Basingstoke

Griffiths, M., Roach, S. C. y S. Solomon (2009) *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Ed. Routledge, New York

Grosser, A. (1956) "L'étude des relations internationales, spécialité américaine?", en *Revue française de science politique*, nº 6 (3), pp. 634-651

Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad (2004) "Informe Barcelona", presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Barcelona, 15 de septiembre 2004.

Grupo de Río (2002) "Declaración del Grupo de Río sobre la situación en Venezuela", San José, 12 de abril del 2002

Gutiérrez C., "Seguridad y Defensa en el Cono Sur. Avances y desafíos para la cooperación", en *Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*, Seminario Internacional organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y el Observatorio de Democracia y Seguridad en La Paz, Bolivia.

- Guzzini, S. (1993) "Structural power: the limits of neorealist power analysis" en *International Organization*, Vol. 47, nº3, pp.443-478.
- Guzzini, S. (2000) "A reconstruction of Constructivism in International Relations", *European Journal of International Relations*, vol. 6, nº 2, pp. 147-182.
- Guzzini, S. (2005) "The concept of power: a constructivist analysis", en *Millenium-Journal of International Studies*, vol.33, nº3, pp.495-521.
- Hansen, L. (2000) "The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School" en *Millennium - Journal of International Studies*, vol. 29 no. 2, ps. 285-306
- Hansen, L. (2006) *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. Ed. Routledge, Londres.
- Hansen, L. (2011) "Theorizing the image for Security Studies Visual securitization and the Muhammad Cartoon Crisis", en *European Journal of International Relations*, nº 17, ps. 51–74.
- Hansen, L. (2012) "Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it", en *Review of International Studies*, nº 38, 2012, ps. 525–546.
- Heine, J. (1999) "Latin America: collective responses to new realities", en Fawcett L. y Y. Saygh (eds.) *The third world beyond the Cold War. Continuity and changes*. Ed. Oxford University Press, Oxford
- Held, D. (2012) *Cosmopolitismo. Ideales y Realidades*. Ed. Alianza Editorial, Madrid.
- Held, D. y K. Young (2013) "Transforming Global Governance? Structural Deficits and Recent Developments in Security and Finance", en Stiglitz J.E. y M. Kaldor (eds.) *The Quest for Security. Protection without protectionism and the challenge of global governance*, Ed. Columbia University Press: Nueva York.
- Hentz, J.J. (2003) "Introduction: New Regionalism and the "Theory of Security Studies", en Hentz J.J. y M. Boas (eds.) en *New and Critical Security and Regionalism*, Ed. Ashgate, Hampshire.
- Hens, y J.A. Sanahuja (1995) "Seguridad, conflictos y reconversión militar en América Latina", en *Nueva Sociedad*, nº 138, Buenos Aires, pp. 48-69.
- Herbolzheimer, K. (2016) "Innovations in the Colombian peace process", en *NOREF Report*, junio 2016
- Heredia, E. A. (2006) *Relaciones Internacionales latinoamericanas. Gestación y nacimiento*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- Hettne, B. (1997a) "Development, Security and World Order: A Regionalist Approach." en *The European Journal of Development Research*, nº 9 (1), pp. 83-106.
- Hettne, B. (1997b). The Double Movement: global market versus regionalism. *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, 223-244.

Hettne, B. (2001) "Regionalism, security and development: A comparative perspective", en Hettne B. Inotai A. y O Sunkel, (eds) *Comparing regionalisms: Implications for global development*, Ed. Palgrave McMillan, pp. 1-53.

Hettne, B. (2002) "El nuevo regionalismo y el retorno de lo político", en *Comercio Exterior*, Vol. 52, ° 11, pp. 954-965

Hettne, B. (2003) "The New Regionalism revisited", en Soderbaum y Shaw (eds.) *Theories of new regionalism*, Ed. Palgrave, Londres.

Hettne, B. (2010) "Development and Security: Origins and Future", en *Security Dialogue* nº41 (1), pp. 31-52.

Hettne, B., y F. Söderbaum (1998) "The New Regionalism Approach." en *Politeia* nº17 (3), pp. 6-21

Hirst, M. (2004) "La fragmentada agenda de la (in) seguridad regional", en Hirst, M. Pérez C., Russell R., y J.G. Tokatlian, (eds.) *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Ed. Altamira, Buenos aires, pp. 99-146

Hofferberth, M. (2015) "Mapping the meanings of Global Governance: a conceptual reconstruction of a floating signifier", en *Millennium. Journal of International Studies*, Vol. 43(2), pp. 598-617

Hoffmann, S. (1979) *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid

Human Security Study Group (2007) "Informe Madrid", Madrid. 8 de noviembre de 2007

Hurrell, A. (1998) "An emerging security community in South America?", en Adler E. y M. Barnett (eds.) *Security Communities*, CSIR, Cambridge.

Huysmans, J. (2002) "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security", en *Alternatives*, nº 27, ps. 41–62.

ICG (2008) "La droga en América Latina: perdiendo la lucha, Informe sobre América Latina", nº 25, del International Crisis Group, 14 de marzo de 2008.

Iglesias, M. (2010) "U.S. Foreign Policy, the South American Integration and the case of the military bases in Colombia", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 19, pp. 3-10.

Ikenberry, G. J. (2013) "Global Security Cooperation in the Twenty-First Century", en Stiglitz J.E. y M. Kaldor (eds.) *The Quest for Security. Protection without protectionism and the challenge of global governance*, Ed. Columbia, University Press: Nueva York.

IPPDH (2014) "Mercosur, UNASUR y Haití", cooperación regional en derechos humanos", Serie Documentos de Trabajo nº 3, Instituto de Políticas Públicas en

Derechos Humanos del Mercosur, Mercosur, documento elaborado por Paula Rodríguez Patrinos con la colaboración de Valeria Novak, Paola Cyment, Gino Pauselli y Bernabé Malacalza.

IRELA (1994) Documento de base Unión Europea-Grupo de Río, IV Ministerial, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, abril 1994

IRELA (1996a) Documento de base Unión Europea-Grupo de Río, VI Ministerial, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, abril 1996

IRELA (1996b) II Diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre temas de seguridad, VI Ministerial, nº 4, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, abril 1996

IRELA (1997a) Documento de base Unión Europea-Grupo de Río, VII Ministerial, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, abril 1997

IRELA (1997b) ¿Un nuevo debate estratégico en América del Sur?, *Informe IRELA*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 25 de agosto de 1997

Jaguaribe, H., (1984) “Dependencia y autonomía en América Latina”, en Jaguaribe, H; Ferrer A., Wionczek M.S. y T. Dos Santos, *La dependencia político-económica de América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1970

Jaguaribe, H., (2009) “Presentación”, en Barrios M.A. (Dir.) *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, 1ª ed., Ed. Biblos, Buenos Aires

Jaguaribe, H. (2010) “América Latina y los procesos de integración”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 5, nº 9, enero-junio 2010.

Jaguaribe, H. (2011) “MERCOSUR y ALCA”, en *Studia Politiæ*, nº 1, pp. 15-27

Jelsma M., (2008) “El estado actual del debate sobre políticas de drogas. Tendencias de la última década en la Unión Europea y las Naciones Unidas”. Texto de apoyo para la primera reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Río de Janeiro, 30 de abril de 2008.

Jobim, N. (2009) “Conferencia del Señor Ministro de Brasil, en el 1er encuentro suramericano de estudios estratégicos”, Escuela Superior de Guerra, Río de Janeiro, Noviembre de 2009

Kacowicz, A.M., Mares, D.R., (2015) “Security Studies and Security in Latin America”, en *Routledge Handbook of Latin American Security*, Ed. Routledge, Londres.

Kahhat, F. (2008) “¿Guerra fría en los Andes?”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, nº 8 (3), Ed. INTAL, pp. 2-11.

Kaldor, M. (2001) *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*, Ed. Tusquets: Barcelona.

Kaldor, M. (2005) *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Ed. Tusquets: Barcelona.

Kaldor, M. (2010) *El poder y la fuerza: la seguridad de la población civil en un mundo global*, Ed. Tusquets: Barcelona.

Kaldor, M. (2013a) "La UE como nuevo tipo de autoridad política: el ejemplo de la política de seguridad", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 100, p. 113-130

Kaldor, M. (2013b) "In Defence of New Wars". *Stability*, nº 2(1): 4, pp. 1-16,

Kaldor, M. (2013c) "Reestructuring Global Security for the Twenty-First Century", en Stiglitz J.E. y M. Kaldor (eds.) *The Quest for Security. Protection without protectionism and the challenge of global governance*, Ed. Columbia, University Press: Nueva York.

Kaldor, M. (2014) "Human Security", en Kaldor M. e I. Rangelow (eds.) *The Handbook of Global Security Policy*, capítulo 5, Ed. John Wilney and Sons, Londres.

Kaldor M. e I. Rangelow (2014) *The Handbook of Global Security Policy*, Ed. John Wilney and Sons, Londres.

Kant, I. (2013) *La paz perpetua*, Ed. Tecnos: Madrid

Kay, C. (1991) "Teorías latinoamericanas del desarrollo", en *Nueva Sociedad*, nº 113, mayo-junio, pp. 101-113.

Keohane, R. O. (1988) "International Institutions: Two Approaches", en *International Studies Quarterly*, Vol. 32, nº 4, pp. 379-396

Keucheyan, R. (2016) "Las mutaciones de la teoría crítica", en *Nueva Sociedad*, nº 261, enero-febrero 2016, pp. 36-53

Kissic, D. (1987) "Deuda externa y gastos militares: el caso de América Latina", en Varas, A. (coord.) *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Krause, K. y M.C. Williams, (1996) "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics an Methods", en *Mershon International Studies Review*, nº 40, 1996, ps. 229-254.

Kratochwill, F. (2003) "The Monologue of Science", en *International Studies Review*, Vol. 5, pp.123-153.

Krippendorff, E. (1985) *Las relaciones internacionales como ciencia: introducción*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México

Krishnaswamy, R y J.C Hawley (eds.) (2008) *The postcolonial and the global*, Ed. University of Minnesota Press, Minneapolis

Kucinski, B. (1978) "La Amazonía y la geopolítica del Brasil", en *Nueva Sociedad*, nº 37, julio-agosto, pp. 26-30

Lakoff, G. (2008) *Puntos de reflexión. Manual del progresista*. Ed. Península, Barcelona.

Latinobarómetro (2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2016) Informe anual Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile

Latinobarómetro (2012) "La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina". Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 9 de Mayo 2012

Lawton, T.C., Rosenau, J.N., Verdun, A., (2000) *Strange Power: Shaping the parameters of international relations and international political economy*. Ed. Aldershot/Burlington, Ashgate.

Leonard, S. y Ch. Kaunert (2011) "Reconceptualizing the audience in the securitization theory", en Balzacq, T. (ed.) *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*. Ed. Taylor & Francis, Londres.

Lessa, A. C. (2016) "Helio Jaguaribe: la generación del desarrollismo nacional", en Sá Pimental J. V. (org.) *Pensamento Diplomático Brasileiro – Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*, Vol. 1, edición española, Ed. Fundación Alexandre de Gusmão, Brasilia

Lindblom, C.E., (1977) *Politics and markets: the world's political economic systems*. Ed. Basic Books, New York.

Linke-Behrens, L. (2015) "South American Regionalism. Explaining the Foundations of UNASUR", en Working Papers KFG nº 67, Universidad Libre de Berlín, noviembre de 2015

Linton, M. (2015) "La guerra contra las drogas: de Richard Nixon a Barack Obama", en *Nueva Sociedad*, nº 255, enero-febrero, Buenos Aires, pp. 69-80

Lombaerde, De Phillippe y Fredrik Söderbaum (2013) "Introduction: Reading the Intellectual History of Regionalism" en Lombaerde, De, y Fredrik Söderbaum (eds.) *Regionalism*, Ed. SAGE-International Relations, Rochester, NY

Lorenzini, M.E. y M.G. Pereyra Doval (2013) "Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil", en *Relaciones Internacionales*, nº 22, pp.9-26

Lukes, S. (1985) *El poder, un enfoque radical*. Ed. Siglo XXI, Madrid

Mace, G; Thérin J.P.; Tussie D. y O. Dabène (2015) *Summits and Regional Governance: The Americas in Comparative Perspective*, Ed. Routledge, Nueva York

Maihold, G. (2013) en *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*, IELAT-CAF, Ed. Marcial Pons, Madrid

Malacalza, B. (2016) "Ayuda internacional y cooperación Sur-Sur regional en Haití", en Sabina F. y M. Hirst (coords.) *La presencia de Argentina en Haití: contexto global, regional y experiencia militar 2004-2015*, Ed. Teseo, Buenos Aires

Malamud, A. (2013) "Conceptos, Teorías y Debates sobre la Integración Regional", en *Brazilian Journal of International Relations* nº1 (3), pp. 8–38.

Malamud, A. (2016) ¿Por qué retrocede la izquierda?, en Natanson J. y M. Rodríguez (eds.), *¿Por qué retrocede la izquierda?*, Ed. Capital Intelectual/Le Monde diplomatique, Buenos Aires

Malamud, C. (2010) “El Consejo Suramericano de Defensa: entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada”, en Sepúlveda I. (coord.) “La Creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa”, CESEDEN, enero 2010

Malamud, A. y G. L. Gardini (2012) “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons.” en *The International Spectator* nº 47 (1), pp. 116-33.

Maldonado, G. (1982) “El SELA y la cooperación Sur-Sur”, en *Nueva Sociedad*, nº 60, Buenos Aires, pp. 39-56

Mares, D. R. (2008) “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, nº 8 (3), INTAL, pp. 35-41.

Mares, D. R., y A. M. Kacowicz (2015) *Security Studies and Security in Latin America*, en Mares D. y A. Kacowicz (Eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*. Ed. Routledge, New York.

Martin, M. (2014) “Reframing the use of force: The European Union as a Security Actor”, en Kaldor M. e I. Rangelow (eds.) *The Handbook of Global Security Policy*, capítulo 20, Ed. John Wilney and Sons, Londres.

Martínez P.A. y P.R. Apiolaza (2017) *América Latina actual. Del populismo al giro de izquierdas*. Ed. La Catarata, Madrid

Martínez, J. (2016) “Epidemia de terror urbano”, en *El País*, 4 de diciembre de 2016. Enlace: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/30/actualidad/1480504948_770791.html [Accesado el 4 de diciembre de 2016]

Martner, G. (1983) “La nueva estrategia latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, nº 65, Buenos Aires, pp. 73-77

Matos Teixeira, A. (2015) “Da aliança estratégica a integração produtiva – um olhar para o setor aeronáutico de defesa da América do Sul”, 1º Seminario Internacional de Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, septiembre de 2015

May, C. (1996) “Strange fruit: Susan Strange’s theory of structural power in the international political economy”, en *Global Society*, nº 10, pp. 167–189.

Mcdonald, M. (2008) “Securitization and the Construction of Security”, en *European Journal of International Relations*, nº 14, 2008, ps. 563–587.

McDowell, L. (2002) “Understanding diversity: the problem of/for theory”, en, Johnston, R. et al. (Eds.) *Geographies of Global Change*. Ed. Macmillan, pp. 296-309.

Méndez-Coto, M.V. (2017) “Regionalismo de seguridad, la dinámica de la amenaza y el uso de la fuerza armada en América Latina. Entrevista a Jorge Battaglini, en

URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, nº. 20 - Quito, junio 2017 - pp.167-173

Mercadente, A. (2013) *Brasil: de Lula a Dilma*, Ed. Clave Intelectual, Buenos Aires

MERCOSUR (2017) “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, Mercado Común del Sur, San Pablo, 5 de agosto de 2017

Mesa, M. (2004), “Terrorismo y globalización: propuestas para la prevención”, en *Papeles de cuestiones internacionales*, nº 85, pp. 43-51

Mesa, M. (2009) “Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos”, en *Anuario CEIPAZ 2009-2010 Crisis y cambio en la sociedad global*, Centro de Estudios e Investigaciones para la Paz, pp. 247-265

Mesa, M. (2015) “XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad”, en *Anuario CEIPAZ 2015-2016, Retos inaplazables en el sistema internacional*, Centro de Estudios e Investigaciones para la Paz, CEIPAZ, pp. 137-168

Mesa, M. (2013a) “Introducción”, Seguridad Ciudadana, Violencia y Crimen Organizado (parte IV), en *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*, IELAT-CAF, Ed. Marcial Pons, Madrid

Mesa, M. (2013b) “Conclusión”, Seguridad Ciudadana, Violencia y Crimen Organizado (parte IV), en *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*, IELAT-CAF, Ed. Marcial Pons, Madrid

Mesa de Conversaciones (2016) “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, La Habana, 24 de agosto de 2016

Millán, V. (1987) “El gasto militar de América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y factores”, en Varas, A. (coord.) *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Milet, P. V. (2003) “El grupo de Río en el escenario internacional”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 188, pp. 38-51

Milet, P.V. (2011) “El rol de la OEA en la prevención y resolución de conflictos. Nuevas estructuras y nuevos desafíos”, en Serbin, A. (coord.) *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Ed. Icaria-CRIES, Barcelona.

Mignolo W.D. y M. Tlostanova (2008) “The logic of coloniality and the limits of postcoloniality”, en Krishnaswamy, R y J.C Hawley (eds.) *The postcolonial and the global*, Ed. University of Minnesota Press, Minneapolis

Ministerio de Defensa de Argentina (2006) “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”, decreto 727/2006, Buenos Aires

Ministerio de Defensa de Brasil (2008) “Estratégia Nacional de Defesa. Paz e segurança para o Brasil”, Ministerio da Defesa do Brasil, Brasília

Ministros de Defensa del CSN (2006) “Declaración de Bogotá”, I encuentro de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones, Bogotá, 14 de julio de 2006

Mitrany, D. (1943) “A Working Peace System: An argument for the functional development of International Organization”, The Royal Institute of International Affairs, Londres

Moncayo, J. (1977) “SELA: *Decisión Política y Voluntad de Cooperación*”, en *Nueva Sociedad*, nº 28, Buenos Aires, pp. 102-108

Moniz Bandeira, L.A. (2008) “A importância Geopolítica da America do Sul na Estratégia dos Estados Unidos”, *Revista da Escola Superior de Guerra*, vol. 24, nº 50, pp. 7-35

Monroy, M.C y F. Sánchez (2017) “Foreign Policy Analysis and the Making of Plan Colombia”, en *Global Society*, University of Kent, abril 2017

Moore, B.L. (2014) “In-Depth interviewing”, en Soeters et. Al. (eds.) *Routledge handbook of research methods in military studies*, Ed. Routledge, Londres

Moreira, Á. (2009) “Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa”, *RESDAL Documento de debate*, Buenos Aires, pp. 1-20.

Morin, E. (1995) *El pensamiento complejo*. Ed. Gedisa, Madrid.

Morris, M. (1994) “Medidas de confianza mutua en Sudamérica”, en Varas, A. e I. Caro (eds.) *Medidas de confianza mutua en América Latina*. Ed. FLACSO-SER, Santiago, 101-132

Motta, P. y S. Ríos (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. CEPAL. Serie comercio internacional, nº 62, julio, LC/L-2776-P

Mujica, J. (2016) “Mensaje de Pepe Mujica a los educadores”, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), recurso audiovisual. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=BsYziBZRDWU>

Münkler H., (2005) *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Ed. Siglo XXI, Madrid.

Naciones Unidas (2006) “La seguridad humana para todos”, Unidad de Seguridad Humana, Organización de Naciones Unidas, Nueva York

Naciones Unidas (2016a) “Resolución 2261”, Consejo de Seguridad, Organización de Naciones Unidas, S/RES/2261, Nueva York

Naciones Unidas (2016b) “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia”, Organización de Naciones Unidas, S/2016/729, Nueva York

Naciones Unidas (2016c) “Resolución 2307”, Consejo de Seguridad, Organización de Naciones Unidas, S/RES/2307, Nueva York

Neto, D. M. (2015) “Os dez anos da MINUSTAH: um olhar sobre a participação sul-americana”, en Passarelli E. (org.) *Brasil e Haiti: reflexoes sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*, Instituto Igarapé, Artigo Estratégico nº 13, enero 2015

Neumann, I. B. (1996) “Self and Other in International Relations” en *European Journal of International Relations* nº2 (2), pp. 139-74.

Neumann, I. B. (2012) “After securitization. Diplomats as Desecuritisers”, en *Baltic Journal of Political Science*, nº1 (2), pp. 9-24.

Newman, E., (2010) “Critical Human Security Studies”, en *Review of International Studies*, nº36, pp. 77-94

Nolte, D. (2016) “Regional Governance from a Comparative Perspective” en González-Sánchez, V. (ed.) *Economy, Politics and Governance*, Ed. Nova Science Publishers.

Nolte, D. y L. Wehner (2015) “Geopolitics in Latin America, old and new”, en Mares D. y A. Kacowicz (Eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*. Ed. Routledge, New York.

Noya J. y B. Rodríguez (2010) *Teorías sociológicas de la globalización*, Ed. Tecnos, Madrid.

Ocampo, J.A., Bajraj, R. y J. Martin (2011) (coords.) *Una Década de Luces y Sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Ed. Alfaomega-CEPAL, Santiago de Chile

Ocampo, J.A. (2013) “Rethinking Global Economic and Social Governance”, en Stiglitz J.E. y M. Kaldor (eds.) *The Quest for Security. Protection without protectionism and the challenge of global governance*, Ed. Columbia, University Press: Nueva York.

OCDE (2010) “Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth”, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Paris

OCHA (2016) Reporte de situación en Ecuador tras el terremoto, reporte nº 3, 19 de abril de 2016

OEA (1962) “Resolución VI,” Organización de Estados Americanos, Punta del Este (Uruguay), el 31 de enero de 1962.

OEA (1995) “Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad”, Organización de Estados Americanos, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 1995

OEA (1998) “Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de La Confianza y de la Seguridad”, Organización de Estados Americanos, San Salvador, 10 de noviembre de 1995

OEA (2001) “Carta Democrática Interamericana”, aprobada por la sesión plenaria de la Asamblea General, Organización de Estados Americanos, Lima, 11 de septiembre de 2001

OEA (2003a) “Consenso de Miami. Declaración de los Expertos sobre Medidas de Fomento de La Confianza y la Seguridad: Recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad, Organización de Estados Americanos, Miami, 4 de febrero de 2003

OEA (2003b) “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, Conferencia Especial de Seguridad, Organización de Estados Americanos, México, 27 y 28 de octubre de 2003

OEA (2013a) “El Problema de la Droga en las Américas. Informe Analítico”. Organización de Estados Americanos, Secretaría General. Washington.

OEA (2013b) “El Problema de la Droga en las Américas. Informe de Escenarios”. Organización de Estados Americanos, Secretaría General. Washington.

OEA (2015) “Declaración sobre República Dominicana”, aprobada durante la 46 Asamblea General celebrada en Santo Domingo (República Dominicana), Organización de Estados Americanos (AG/CG/ 7/16).

OEA (2016a) “Informe del Secretario General sobre la situación en Venezuela”, dirigido Representante Permanente de Argentina ante la OEA y presidente del Consejo Permanente, OSG/243-16, 30 de mayo de 2016

OEA (2016b) “Declaración del Consejo Permanente sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela”, aprobada por el Consejo Permanente en la sesión extraordinaria, celebrada el 1 de junio de 2016, CP/DEC. 63 (2076/16)

Oelsner, Andrea (2009) “Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda”, en *Security Dialogue*, nº40 (2), pp.191–212.

Oelsner, Andrea (2015) “Pluralistic security communities in Latin America”, en Mares D. y A. Kacowicz (Eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*, Ed. Routledge, New York.

Ogata K. y A. Sen (2003) “Human Security Now” (Seguridad Humana — Ahora), Comisión de Seguridad Humana, Naciones Unidas, Nueva York.

Onuf, N. (1989) *World of Our Making: rules and rule in Social Theory and International Relations*, Ed. University of South Carolina Press, Columbia.

Onuf, N. (2010) “Levels”, en *European Journal of International Relations*, nº1, 1995, ps. 35–58.

OSCE (1990) “Documento de Viena, de las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre Seguridad y la Cooperación en Europa”, OSCE, Viena, 17 de noviembre de 1990

Overbeek, H. (2004) "Transnational class formation and concepts of control: towards a genealogy of the Amsterdam Project in international political economy" en *Journal of International Relations and Development*, nº 7, pp. 113–141.

Overbeek, H. (2011) "Hegemony" en *The IPSA Encyclopedia of Political Science*, Ed. Sage, Thousand Oaks, pp. 1070-1073

Owen, T. (2004) "Human Security — Conflict, critique and consensus: colloquium remarks and a proposal for a threshold-based definition", en *Security Dialogue*, vol. 35, nº 3, septiembre 2004, pp. 373-387.

Palestini, S. (2016) "Sobre impeachments y cláusulas democráticas", en *Revista de Actualidad Política, Social y Cultural (REDSCA)*, 9 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.redseca.cl/?p=6265> [Accesado el 9 de mayo de 2016]

Palestini, S. y G. Agostinis (2015) "Constructing regionalism in South America: the cases of sectoral cooperation on transport infraestructura and energy", en *Journal of International Relations and Development*, pp. 1-29

Palomares G. (1999), "Balance y perspectivas de la enseñanza de las Relaciones Internacionales en España", en VVAA (1999) *Iberoamérica antes los Procesos de Integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid

Panikkar, K.M. (1948) *Regionalism and security*. Ed. Indian Council of World Affairs, Nueva Delhi

Pastor Ridruejo J.A. (2003), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid.

Pérez de Armiño y Areizaga (2008) "Seguridad humana", en Pérez de Armiño (dir.) *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Ed. Icaria-Hegoa, Bilbao.

Pérez de Armiño, K. (2007) "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Afers Internacionals*, nº76, pp. 59-77

Pérez de Armiño, K. e I. Mendía (2013) *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Ed. Tecnos-Hegoa, Madrid.

Pérez de Armiño, K. (2013) "Seguridad humana y Estudios Críticos de Seguridad: de la cooptación a la emancipación" en Pérez de Armiño K. e I. Mendia Azkue (Eds.) *Seguridad Humana. Aportes Críticos al debate teórico y político*, Ed. Tecnos-Hegoa UPV, Madrid, 2013, capítulo 1.

Pérez de Armiño, K. (2015) "Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos", en Arrenal C. y J.A. Sanahuja (Coords.) *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid

Pérez de Armiño, K. (2016) "La tensión entre lo global y lo local en los procesos de construcción de la paz: aportes para una paz cosmopolita", en García Segura, C. (dir.)

La tensión cosmopolita avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo, Madrid, Ed. Tecnos.

Pérez de Armiño, K. y Areizaga, (2008) "Seguridad humana", en Pérez de Armiño (dir.) *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Ed. Icaria-Hegoa, Bilbao.

Perlo-Freeman S., Fleurant A., Wezeman P. y S Wezeman (2016) "Trends in world military expenditure, 2015", SIPRI, abril 2016

Perrotta, D. (2012) "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales y de la prescripción a la aprehensión de la nueva realidad regional", en Llenderrozas, E. (coord.) *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).

Perrotta, D. (2014) "La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional", en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (6), pp. 177-206

Peoples, Columba y Vaughan-Williams, Nick, "Critical security studies: an introduction". Ed. Routledge, Londres.

PNUD (1994) "Nuevas dimensiones de la seguridad humana", *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

PNUD (2014) "Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia" *Informe sobre Desarrollo Humano, 2014*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Polanyi, K. (1945) "Universal Capitalismo or Regional Planning", en *The London Quarterly of World Affairs*, enero, pp. 86-91

Polanyi, K. (2001[1944]) *La gran transformación*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F

Pope Atkins, G. (1991) *América Latina en el sistema política internacional*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Prandi, S. (2017) "La acción humanitaria en América latina desde la mirada de la gobernanza regional: El camino hacia la primera cumbre mundial humanitaria", en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, ELACID, Vol.4, nº 1, Año 2017, pp. 188-208

Prieto, G.C (2012) "La institucionalización de la UNASUR y los avances en seguridad y defensa", en *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, pp. 3-21.

Puig, J.C. (1980) *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de America Latina, Universidad Simon Bolivar, Fundación Bicentenario de Simon Bolivar, Caracas

Ramírez, S. (2011) "El giro de la política exterior colombiana", en *Nueva Sociedad*, nº 231, pp. 79-95.

Razoux, P. (2002). "La guerra de las Malvinas". Disponible en página web: http://www.istor.cide.edu/archivos/num_8/dossier1.pdf. [Accesado el 20 de mayo de 2016]

RESDAL (2012) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Buenos Aires, 2012

RESDAL (2014) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Buenos Aires, 2014

Reunión de Presidentes de América del Sur (2000) "Comunicado de Brasilia", Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 1 de septiembre de 2000

Reunión de Presidentes de América del Sur (2002a) "Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana", I Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27 de julio del 2002

Reunión de Presidentes de América del Sur (2002b) "Declaración de Guayaquil", IIª Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27 de julio del 2002

Reunión de Presidentes de América del Sur (2004) "Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones", III Reunión de Presidentes de América del Sur, Cusco, 8 de diciembre de 2004

Riggirozzi, P. y D. Tussie (2012) "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", en Riggirozzi, P. y D. Tussie (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, Ed. Springer, Londres

Riggirozzi, P. (2015) "UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales", en *Estudios Internacionales* nº 181, pp. 29-50

Ríos, J. (2015) "La política de seguridad democrática en Colombia. Una condición necesaria en la comprensión del actual diálogo de paz con las FARC" en Benito M.M. y A. Castillo (coords.) *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*, Ed. La Catarata, Madrid.

Ríos, J. (2017) *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Ed. La Catarata, Madrid

Rodrigues, G. y T. Rodrigues (2011) "La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: roles y mecanismos de participación de la sociedad civil", en Serbin, A. (coord.) *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Ed. Icaria-CRIES, Barcelona.

Rodríguez A. (2012) *Antes de que se me olvide*. Conversación con Rosa Miriam Elizalde, Ed. Política, La Habana.

Rodríguez E. (2015) "El discurso político de la seguridad en Colombia entre 1998 y 2010: la convergencia entre política exterior e interior", tesis doctoral inédita leída en la

Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Fecha de Lectura: febrero, 2015

Rodríguez E. (2016) "Seis motivos por los que la guerra contra las drogas es un fracaso", en *Esglobal*, publicado el 14 abril de 2016 [Accesado en esglobal.org, 15 de mayo de 2016]

Rodrik (2011) *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial*. Ed. Antoni Bosch, Barcelona.

Rojas Aravena, F. (1992) "América Latina en la post Guerra Fría: nuevas oportunidades para la concertación estratégica", en Toro A. y A. Varas (Eds.) *La situación estratégica latinoamericana: crisis y oportunidades*, Ed. FLACSO-Chile, Santiago

Rojas Aravena, F. (1994) "Esquipulas: un proceso de construcción de confianza", en Varas, A. e I. Caro (eds.) *Medidas de confianza mutua en América Latina*. Ed. FLACSO-SER, Santiago

Rojas Aravena, F. (2013) "Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe", en *Nueva Sociedad*, documento de análisis, FES, Buenos Aires

Rojas Aravena, F. y A. Álvarez (2012), "Seguridad humana. Un estado del arte", en Rojas Aravena (Ed.) *Seguridad Humana: nuevos enfoques*, FLACSO, San José de Costa Rica, 2012.

Ruiz-Giménez, I. (2013) "La nueva arquitectura africana de paz y seguridad: evolución, oportunidades y desafíos", en Pérez de Armiño K. e I. Mencia (eds.) *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Ed. Tecnos/UPV-Hegoa, Bilbao.

Rusell, R., y J.G. Tokatlian (2002). "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", en *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, (21), pp. 159-194

Saint Pierre H. y G. F. Castro (2008) "El Consejo Sudamericano de Defensa", *Boletín RESDAL*, 6 (29), 4-8, junio de 2008. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd.html> [Accesado el 8 de noviembre de 2013]

Saint Pierre H. y D. Lopes (2013) "A Torre de Babel Sul-Americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa", en Alves C. et. al. (Coords.) *Relações Internacionais. Olhares cruzados*. Ed. Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 281-314.

Saint Pierre H. y J. A. Zague (2014) "La industria de la defensa y la autonomía estratégica: el caso de Brasil", en *Patria*, nº 2, abril-junio, pp. 181-191.

Salgado, J.C. (2016) "Medidas de Confianza Mutua: contribución del ABC", en Matus M.I. y G. Aranda (eds.) *A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional*, Ed. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile

Sampaio, S (2016) "Alexandre de Gusmão: el estadista que diseñó el mapa de Brasil", en Sá Pimental J. V. (org.) *Pensamento Diplomático Brasileiro – Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*, Vol. 1, edición española, Ed. Fundación Alexandre de Gusmão, Brasília

Sanahuja, J.A. (1996) "La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992", tesis doctoral leída el 3 de julio de 1996, dirigida por C. del Arenal, Universidad Complutense de Madrid

Sanahuja, J.A. (1998) "«Nuevo regionalismo» e integración en Centroamérica, 1990-1997, en Sanahuja, J.A. y J.A. Sotillo (coords.) *Integración y desarrollo en Centroamérica*, Ed. La Catarata, Madrid

Sanahuja, J.A. (1999) *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados-Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Ed. Etnema, Madrid.

Sanahuja, J.A. (2004) "Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización", en *Papeles de cuestiones internacionales*, nº 87, FUHEM, pp. 35-41.

Sanahuja, J.A. (2007) "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 1, pp. 75-106.

Sanahuja, J.A. (2008) "¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gazteiz 2007*, Vitoria. pp. 297–384.

Sanahuja J.A., (2009) "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe", en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* nº 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 11-54.

Sanahuja J.A. (2010) " La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos M. y J.A. Sanahuja (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Ed. CIDOB., Barcelona.

Sanahuja, J. A. (2012a) *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2012/05, Global Governance Series

Sanahuja, J. A. (2012b) "Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en América Latina: enfoques diferenciados y búsqueda de marcos comunes, en A. Bonilla y M. S. Ortiz (comps.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José, FLACSO – SEGIB, pp. 143-156

Sanahuja, J.A. (2012c) "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR", en Serbin, A., Martínez L. y H. Ramanzini (coords.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 19-71

Sanahuja, J.A. (2012d) "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en *Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid pp.51-84

Sanahuja, J.A. (2013a) "Seguridad humana, construcción de paz y securitización de las políticas de ayuda al desarrollo" en Pérez de Armiño K. e I. Mendiá Azkue (Eds.) *Seguridad Humana. Aportes Críticos al debate teórico y político*, Ed. Tecnos-Hegoa UPV, Madrid, 2013, capítulo 4.

Sanahuja, J.A. (2013b) "Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder", en *Afers Internacionals*, nº101, pp. 27-54
Sanahuja, J. A. (2015) "Los desafíos de la teoría crítica de las Relaciones Internacionales", en Arenal C. y J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos: Madrid.

Sanahuja, J.A. (2015) "Los desafíos de la teoría crítica de las Relaciones Internacionales", en Arenal C. y J.A. Sanahuja (Coords.) *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid

Sanahuja, J.A. (2016) "América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización", en *Pensamiento propio*, nº 44, pp. 13-25

Sanahuja, J.A. (2017a) "Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle", en Briceño J. e I. Morales (eds.) *Post-hegemonic Regionalism in the Americas*, Ed. Routledge, New York, pp. 99-124

Sanahuja, J.A. (2017b) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en *Anuario CEIPAZ 2016-2017*, Madrid, pp.41-78

Sanahuja, J. A. y J. Schünemann (2012) "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", en *Construcción de La Paz, Seguridad y Desarrollo: Visiones, Políticas y Actores*. Editorial Complutense, Madrid, 2012, ps. 17–70.

Sanahuja, J.A. y F.J. Verdes-Montenegro (2014) "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en *Anuario de la Integración de CRIES 2013-2014*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires

Sanahuja, J.A. y F.J. Verdes-Montenegro (2015) "Nuevos instrumentos de cooperación en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: riesgos y oportunidades", *Documento de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, IEEE, nº 118/2015, 2 de noviembre de 2015, Madrid

Sánchez, F.B. (2015) "UNASUR: poder y acción en Suramérica en el siglo XXI", tesis doctoral dirigida por Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea, departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico jurídicas, Universidad Autónoma de Barcelona

Santos, B. (2005) *El milenio huérfano*, Ed. Trotta-ILSA, Bogotá

Sassen, S. (2008) "The many scales of the global: implications for theory and for politics", en Krishnaswamy, R y J.C Hawley (eds.) (2008) *The postcolonial and the global*, Ed. University of Minnesota Press, Minneapolis

Schmitt, C. (1998) *El concepto de lo político*, Ed. Alianza, Madrid, 1932

Selleslaghs, J. (2016) "Critical assessment of EU-Latin American interregional cooperation in fighting drugs and related organized crime", en *Security and Global Affairs*, nº1, diciembre 2016

Shicheng X. (2006) "Las diferentes etapas de las relaciones sino-latinoamericanas", en *Nueva Sociedad*, nº203, pp. 102-113

Schultze-Kraft M., (2008) "Narcotráfico en América Latina: un nuevo consenso internacional", en *Política Exterior*. Número 126.

Searle, J.R. (1969) *Speech acts: An essay in the philosophy of language*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

Searle, J.R. (1997) *La construcción de la realidad social*, Ed. Paidós, Barcelona, 1997.

SELA (1982) "Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina", VIII Reunión Ordinaria, Caracas, 25 de agosto.

Selchow, S. (2016) "The paths not (yet) taken: Ulrich Beck, the "cosmopolitized world" and security studies", en *Security Dialogue*, vol. 47 (5), pp. 369-385.

Serbin, A. (2009) "América del Sur en un mundo multipolar: ¿Es la Unasur la alternativa?", en *Nueva Sociedad*. Número 129, enero-febrero 2009, pp. 145-155.

Serbin, A. (2010) "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos". Francisco Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98

Serbin, A. (2011a) "Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe", en Serbin, A. (coord.) *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Ed. Icaria-CRIES, Barcelona.

Serbin, A. (2014) "Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes", en Bonilla A. e I. Álvarez (eds.) *Desafíos Estratégicos del Regionalismo Contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO-AECID, San José, pp. 47-78.

Serbin, A. (2016) "¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados-Unidos y las narrativas del nuevo ciclo", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, Ed. CRIES, Buenos Aires. Disponible en: https://www.academia.edu/29413023/ Un_tri%C3%A1ngulo_escaleno_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_China_y_los_Estados_Unidos_y_las_narrativas_del_nuevo_ciclo..docx

Serbin, A.; Martínez L. y H. Ramanzini (2015) "Visiones desde el Sur", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, Ed. CRIES, Buenos Aires. Disponible:

https://www.academia.edu/21788035/Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_y_el_nuevo_sistema_internacional_Miradas_desde_el_Sur

Serbin, A y A. Serbin (2015) "Cooperative Security and Regional Governance" en Mares D. y A. Kacowicz (Eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*. Ed. Routledge, New York

Sil, R. y P.J. Katzenstein, P. J. (2010) *Beyond paradigms: analytic eclecticism in the study of world politics*. Ed. Palgrave Macmillan, Nueva York

SIPRI (2016) *SIPRI Yearbook 2016*, Stockholm Peace Research Institute, Stockholm.

Skidmore T.E. y P.H Smith (1996) *Historia contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*. Ed. Crítica, Barcelona

Smith, M.A. (2009) "Russia & Latin America: Competition in Washington's «Near Abroad»?", Defence Academy of the United Kingdom, Research & Assessment Branch nº 09/04,

Soderbaum, F. y T.M. Shaw (2003) "Conclusion: What futures for New Regionalism", en Soderbaum y Shaw (eds.) *Theories of new regionalism*, Ed. Palgrave, Londres.

Söderbaum, F. (2013a) "What's Wrong with Regional Integration? The Problem of Eurocentrism" en *EUI Working Paper*, RSCAS nº 64, Florencia.

Söderbaum, F. (2013b) "Rethinking Regions and Regionalism." en *Georgetown Journal of International Affairs* nº14 (2), pp. 9-18.

Sodupe K., (2003) *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Soriano J.P. (2006). "Paz y seguridad en las relaciones UE-América Latina", en Freres Ch. y J.A. Sanahuja, *América Latina y la Unión Europea, estrategias para una asociación necesaria*, Ed. Icaria. Barcelona.

Sousa, S.L.J. (2010) *Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional*. Tesis doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid, director, José Antonio Sanahuja Perales.

Stefanoni, P. (2016) "Geografías y líneas de tensión del «socialismo del siglo XXI» sudamericano", en Natanson J. y M. Rodríguez (eds.), *¿Por qué retrocede la izquierda?*, Capital Intelectual/Le Monde diplomatique, Buenos Aires

Stiglitz J.E. y M. Kaldor (2013) "Introduction", en Stiglitz J.E. y M. Kaldor (eds.) *The Quest for Security. Protection without protectionism and the challenge of global governance*, Ed. Columbia, University Press: Nueva York.

- Strange, S., (1983) "Structures, Values and Risk in the Study of the International Political Economy" en R.J. Barry (ed.) *Perspectives on Political Economy*, Londres, Ed. Francis Pinter Publishers, pp. 209 – 230
- Strange, S., (1984a) *Paths to International Political Economy*, Ed. Routledge, Londres.
- Strange, S. (1984b) "What about International Relations? ", en Strange (ed.) *Paths to International Political Economy*, Londres, Ed. Allen and Unwin.
- Strange, S. (1997) *Casino Capitalism*, Ed. Manchester University Press, Manchester
- Strange, S., (1998a). *States and markets*. Pinter Publishers.
- Strange, S., (1998b) *Mad money*. Manchester University Press.
- Strange, S. (2003) La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial. Ed. Intermón Oxfam Editorial, Barcelona.
- Strange, S., (2009) "Cave! Hic Dragons: Una crítica del análisis de regímenes" en *Relaciones Internacionales*, nº9, octubre, pp.125-143.
- Strange, S. (2012) "¿Qué Teoría? La Teoría en Mad Money", en *Relaciones Internacionales*, nº 21, 2012, ps. 125–144.
- Stritzel, H. (2007) "Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond", en *European Journal of International Relations*, nº 13, 2007, ps. 357–383.
- Suárez, A.V. (2015) "La industria de la Defensa y Seguridad en América Latina 2014-2015", Ed. IDS; Information and Design Solutions, Madrid
- Suganami, H. (2011) "The English School, History and Theory", en *Ritsumeikan International Affairs* Vol. 9, 2011, ps.27-50.
- Teixeria Jr., A.W. (2013) "Brasil y la creación del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR: cooperación y balanceamiento como estrategia de ayuda sí mismo", investigación de tesis, departamento de Ciencia Política, Universidad Federal de Pernambuco, Recife
- Truyol, A. (1973) *La teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Truyol, A. (2003) "De una sociedad internacional fragmentada a una sociedad mundial en gestación. (A propósito de la globalización)." *In Memoriam Antonio Truyol*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.
- Truyol, A. (2004) *La sociedad internacional*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1974.
- Truyol, A. (2013) "Presentación", en Kant I., *La paz perpetua*, Ed. Tecnos: Madrid
- Tian, N; Fleurant, A.; Wezeman, P.D. y S.T. Wezeman (2017) "Trends in world military expenditure, 2015", SIPRI, abril 2017

- Tickner, A. B. (2003) "Colombia and the United States: from counternarcotics to counterterrorism", en *Current History*, febrero 2003, pp. 77-85
- Tickner, A. B. (2006a) "La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales", en *Colombia Internacional*, nº 60, pp. 90-112
- Tickner, A. B. (2006b) "Política internacional y crisis interna: Colombia, Estados-Unidos y los países vecinos" en Tulchin, J.S., Benitez R. y R. Diamint (eds.) *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Ed. Prometeo – Universidad de Bolonia, Buenos Aires
- Tickner, A. B. (2009) "Latin America. Still policy dependent after all these years", en Tickner A. y O. Wæver (2009) *International relations scholarship around the world*. Ed. Routledge, Londres, pp. 32-52
- Tickner, A. B. (2015) "Securitisation and the limits of democratic security" en Mares D. y A. Kacowicz (Eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*, Ed. Routledge, New York.
- Tickner, A. B. y O. Wæver (2009) *International relations scholarship around the world*. Ed. Routledge, Londres.
- Tinbergen J. (1954) "The Integration of Current Transactions", en *International Economic Integration*, Amsterdam, pp. 117-125
- Thoumi F.E. (2009) "La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza", en *Nueva Sociedad*, nº 222, julio-agosto.
- Tokatlian, J.G. (1984) "La OEA: repensando su crisis", en *Nueva Sociedad*, nº72, julio-agosto, pp.9-13
- Tokatlian, J.G. (1995) "Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto", en *Afers Internacionales*, nº 28, pp. 7-31
- Tokatlian, J.G. (1997a) "Condicionalidad y certificación, el caso de colombia", en *Nueva sociedad*, nº 148, Buenos Aires, pp. 98-107
- Tokatlian, J.G. (1997b) "Condicionalidad y drogas: el caso de Colombia", en *Colombia internacional*, nº 44, pp. 4-9.
- Tokatlian, J. G. (1999) "Colombia en guerra: las diplomacias por la paz", en *Desarrollo económico*, Vol. 39, nº 155, pp. 339-360
- Tokatlian, J.G. (2000) "La polémica sobre la legalización de drogas en Colombia, el Presidente Samper y los Estados Unidos", en *Latin American Research Review*, nº 35(1), pp. 37-83

Tokatlian, J.G. (2006) "Post-11/9, después de Afganistán y en medio de Irak: ¿un desorden de seguridad suramericano?", en Tulchin, J.S., Benitez R. y R. Diamint (eds.) *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Ed. Prometeo – Universidad de Bolonia, Buenos Aires

Tokatlian, J. G. (2016a) "¿Un izquierda potencialmente enraizada o apenas intrusa?", en Natanson J. y M. Rodríguez (eds.), *¿Por qué retrocede la izquierda?*, Capital Intelectual/Le Monde diplomatique, Buenos Aires

Tokatlian, J.G. (2016b) "Un plan antidrogas fuera de época", diario *Clarín*, 5 de septiembre de 2016. Disponible en: http://www.clarin.com/opinion/plan-antidrogas-epoca_0_1644435637.html [Accesado el 5 de septiembre de 2016]

Tokatlian, J. G. y D. Briscoe (2010) "Illicit drugs and new paradigm: toward a post-prohibitionist debate", en Tokatlian, J.G. (ed) *Drugs and prohibition. An old war, a new debate*, Ed. Libros del Zorzal, Ed. Buenos Aires

Tokatlian, J. G. y N. Comini (2016) "Guerra contra las Drogas": ¿se puede modificar el paradigma internacional? América Latina en UNGASS 2016: un impulso restringido, una cumbre anodina", *Notes internacionales CIDOB*, nº 149, mayo 2016

Tomassini, L. (1987) "Prólogo", en Varas, A. (coord.) *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Tooze, R., (2000a) "Susan Strange, academic international relations and the study of international political economy", en *New Political Economy*, nº 5, pp. 280–321.

Tooze, R., (2000b) "Ideology, Knowledge and Power in International Relations and International Political Economy", en Lawton Rosenau Verdun 175–194.

Tulchin, J.S., Benitez R. y R. Diamint (2006) "El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI", en Tulchin, J.S., Benitez R. y R. Diamint (eds.) *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Ed. Prometeo – Universidad de Bolonia, Buenos Aires

Tullberg, R. (1987) "Deuda relacionada con lo militar en América Latina", en Varas, A. (coord.) *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Tussie, D. (2016) "Presidential diplomacy in UNASUR: coming together for crisis management or marking turfs?", en Mace G., Therien J.P, Tussie D. y O. Dabène (eds.) *Summits & Regional Governance: The Americas in Comparative Perspective*, Ed. Routledge, New York

UNGASS (2016) "Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas", Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, S-30/I, 19 de abril de 2016

Unión Europea (2003) "Una Europa más segura en un mundo mejor", Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar00004>

Unión Europea (2008) "Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución -, S407/0, Bruselas, 11 de diciembre de 2008.

UNTFHS (2011) "Teoría y Práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos", Dependencia de Seguridad Humana, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios-Fondo Fiduciario de Seguridad Humana, Naciones Unidas, Nueva York

Valadao, A. (2007) "La nueva línea de Tordesillas: La actual gran línea divisoria entre el Este y el Oeste en Latinoamérica", en *Anuario de la Integración Regional América Latina y el Gran Caribe 2007*, nº 6, CRIES, Buenos Aires, Argentina

Van Apeldoorn, B., Overbeek, H., Ryner, M., (2003) "Theories of European integration: a critique", en Cafruny A. y M. Ryner (eds.) *Ruined Fortress? Neoliberal hegemony and transformation in Europe*, Ed. Rowman & Littlefield Publishers, pp. 17–45.

Van Der Pijl, K. (2012) "The Discipline of Fear. The Securitisation of International Relations Post-9/11 in Historical Perspective". Disponible en: https://www.academia.edu/2518623/The_Discipline_of_Fear._The_Securitisation_of_International_Relations_Post-9_11_in_Historical_Perspective

Van Klaveren (2012) "América Latina en un nuevo mundo " en *Revista CIDOB d' Afers internacionals*, nº 100, pp. 131-150.

Varas, A (1987) "Introducción. De la competencia a la Cooperación Militar en América Latina", en Varas, A. (coord.) *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Varas, A. (1994) "Las medidas de confianza mutua en la América Latina de Post—Guerra Fría", en Varas, A. e I. Caro (eds.) *Medidas de confianza mutua en América Latina*. Ed. FLACSO-SER, Santiago, pp. 23-28

Vayrynen, R. (1984) "Regional Conflict Formations: An intractable proble of international Relations", en *Journal of Peace Research*, nº 21 (4), pp. 337-359

Vázquez, G. (2012) *Integración económica y apertura comercial en Centroamérica*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid

Vega, J.M. y N. Comini (2017) "Registro Suramericano de Gastos de Defensa: el legado de UNASUR", en Documento de opinión del IEEE nº 129/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 22 de diciembre de 2017.

Verdes-Montenegro, F.J. (2014a) "Seguridad e interregionalismo entre la UE-ALC: Más problemas que política", en *Anuario de la Integración de CRIES 2013-2014*, Coordinadora Regionales de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2014

Verdes-Montenegro, F.J. (2014b) "Amigos a la fuerza: las relaciones China-América Latina y el Caribe frente a los riesgos e interdependencias de una geoeconomía en transformación", en *Documento de opinión IEEE*, nº 48/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid,

Verdes-Montenegro, F.J., (2015a) "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", en *Relaciones Internacionales*, nº 29, pp. 111–131

Verdes-Montenegro, F.J., (2015b) "A la pata coja. Seguridad y defensa en la UNASUR", en Benito M.M. y A. Castillo (coords.) *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*, Ed. La Catarata, Madrid

Verdes-Montenegro, F.J. (en prensa) "La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad", en Verdes-Montenegro F.J. (coord.) *Otras miradas y otras voces. Visiones críticas de las Relaciones Internacionales*, Ed. EDUNTREF, Buenos Aires

Villa, R.A. y M.T. Viana (2010) "Security issues during Lula's administration: from reactive to assertive approach, en *Revista Brasileira de Política Interna*

Viner J. (1950) "The Economic of Customs Unions" en *The Customs Unions Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for Peace, pp. 41-81.

Vitelli, M.G. (2010) "Hacia una identidad suramericana de defensa: contrastes entre el Sistema Interamericano y el Consejo de Defensa de la UNASUR", en *Densidades*, nº 6, pp.49-62

Vitelli, M. G. (2015) "Reflexiones sobre la relación entre la comunidad académica de defensa y el CDS", en *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 2, nº 1, enero-junio, pp. 73-86

Vitelli, M. G. (2017) "The South American Defense Council: the building of a Community of Practice for Regional Defense", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, abril 2017, pp. 1-17

Vivares, E. (2011) "Comentarios al Dossier 'Escenarios Políticos y regionalismo en América Latina' en *ÍCONOS* nº 39, pp. 161-65

Vuori, J. A. (2008) "Illocutionary logic and strands of securitization: Applying the theory of securitization to the study of non-democratic political orders." en *European Journal of International Relations*, nº 14, ps. 65–99.

Vuori, J. A. (2010) "A timely Prophet? The Doomsday Clock as a Visualization of Securutization Moves with a Global Referent Object", en *Security Dialogue*, nº 41, ps. 255-277.

Wallerstein (2006) *Geopolítica y geoeconomía: ensayos sobre el moderno sistema mundial*, Ed. Kairos, Barcelona.

Wæver, O. (1989) "Security, the Speech Act. Analysing the Politics of a Word", Paper presented at the Research Training Seminar, Sostrup Manor, June 1989. Second draft, Jerusalem/Tel Aviv, 25-26, June 1989.

Wæver, O. (1996) "The rise and fall of the inter-paradigm debate" en Smith S., Booth, K. y M. Zalewski (eds.) *International theory: positivism and beyond*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 149-86.

Wæver, O. (2011) "Politics, security, theory", en *Security Dialogue*, nº 42, ps. 465–480

Wæver (2014) "A cooperative security: a new concept", en Flockhart T. (ed.) *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World. DIIS Report 2014*, Danish Institute of International Studies, Copenhagen, pp. 47-59

Walt, S. (1991) "The Renaissance of Security Studies", en *International Studies Quarterly*, nº 35, ps. 211-239.

Waltz, K. N. (2001[1953]), *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. Ed. Columbia University Press, Nueva York.

Watson, M. (2005) *Foundations of international political economy*. Ed. Palgrave Macmillan, London

Watson, S.D. (2012) "Framing'the Copenhagen School: Integrating the literature on threat construction", en *Millennium-Journal of International Studies*, nº 40(2), pp. 279-301

Wendt, A. (1987) "The agent-structure problem in International Relations Theory", en *International Organization*, vol. 41, nº 3, pp. 337-370

Wendt, A. (1992) "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en *International Organization*, vol. 46, nº 2, pp.391-425

Wendt, A. (1999) *Social theory of international relations*, Ed. Cambridge University Press, Nueva York

Wilkinson, C. (2007) "The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable Outside Europe?" en *Security Dialogue* nº 38, ps. 5–25

Williams, M. C. (2003), "Words, images, enemies: securitization and international politics", en *International studies quarterly*, nº 47, ps. 511–531

Williamson, J. (1990) "What Washington means by policy reform", en Williamson, J. (ed.) *Latin American adjustment: How much has happened*, Institute of International Economics, Washington D.C., pp. 7-20

Williamson, J. (1998), "The Washington Consensus revisited", en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Wolfers, A. (1952), "National Security as an Ambiguous Symbol", en *Political Science Quarterly*, Vol. 67, n° 4, ps. 481-502

Zarka, Y. C. (2014) *Refonder le cosmopolitisme*. Ed. Presses universitaires de France, Paris

Zyck S.A. (2013) "Regional organisations and humanitarian action", *HPG Working Paper*, Humitarian Policy Group, ODI, Londres, novembre de 2013.

10.3. Páginas web consultadas

CEED:	http://www.ceedcds.org.ar/
CEPAL:	http://www.cepal.org/es
Cooperación Argentina:	http://cooperacionarg.gob.ar/es/unasur
ESUDE	http://www.esude-cds.unasursg.org/
Latinobarómetro:	http://www.latinobarometro.org/lat.jsp
Repositorio UNASUR:	http://docs.unasursg.org/
Secretaría General de UNASUR:	http://www.unasursg.org/
OEA:	http://www.oas.org/es/

